

Annexe n°1

***Un nouveau concept d'emploi aidé,
un nouvel entrepreneuriat,
un nouveau marché***

23 mai 2014

1. Un nouveau concept d'emploi aidé

On utilise les « emplois aidés », depuis trente ans, pour remédier en urgence, aux maux provoqués par le chômage. Mais depuis trente ans, rien ne change en profondeur sur le marché du travail. Les emplois aidés coûtent très cher à la collectivité et sont récupérés rapidement par l'économie sous forme d'effets d'aubaine. En résumé le chômage d'aujourd'hui se caractérise par un très fort différentiel entre l'offre et la demande d'emploi et il aboutit à la constitution de deux groupes :

- Les insiders, (85 à 95% des emplois) globalement assez qualifiés et/ou pouvant accéder à la formation, qui sont en emploi long (à durée indéterminée), ou au chômage court (« frictionnel », moins d'un an) parce que leur emploi est perçu comme « rentable » par l'employeur.
- Les outsiders, (5 à 15 % des emplois) faiblement qualifiés et pouvant difficilement accéder à la formation, qui sont en emplois courts et très courts (CDD) ou au chômage long ou très long (deux à trois ans, voire plus) parce qu'aucun employeur ne peut sérieusement leur proposer un emploi stable à ce faible niveau de « rentabilité ».

Les « emplois aidés » que nous proposons dans le cadre de l'expérimentation « territoires zéro chômeur longue durée » reposent sur cette analyse du marché du travail : ils doivent apporter aux « outsiders » une réponse acceptable, par la création d'emplois supplémentaires, en quantité suffisante, pour qu'en dernier recours tout citoyen désirant obtenir un emploi puisse exercer son droit constitutionnel, « ...le droit d'obtenir un emploi ». Créer des « territoires zéro chômeur de longue durée » en finançant les emplois nécessaires par le transfert des charges occasionnées actuellement par le chômage d'exclusion, c'est créer **un nouveau type d'emplois aidés**, c'est une vision renouvelée du concept même d'emploi aidé mais il convient d'apporter une méthode rigoureuse pour son utilisation.

Comment éviter les effets d'aubaine¹ et les pertes d'emploi² ?

Les emplois complémentaires, dont notre pays a besoin en nombre suffisant pour toute la population, ne doivent pas occasionner de dépenses nouvelles pour la collectivité, ni à court ni à long terme. Ils sont financés **en réaffectant les coûts actuels directs et indirects induits par le chômage de longue durée**. Il va de soi que ces emplois ne doivent en aucune façon détruire (perte) ou limiter (aubaine) la création des emplois ordinaires financés par l'économie de marché. Rapidement le système démontrerait son impuissance. Il faut donc une **parfaite étanchéité** et plus elle sera parfaite plus le système sera bénéfique à l'ensemble de l'économie³. Ce type « d'étanchéité » est-il possible en économie de « marché » alors que tout acte économique semble avoir nécessairement une répercussion, positive ou négative, sur l'ensemble ?

¹ « L'effet d'aubaine » se définit comme une création d'emploi aidé alors même que l'emploi aurait été créé nécessairement même s'il n'avait pas été aidé ! C'est un exercice redoutable qui est devenu structurel dans les grandes entreprises depuis trente ans et que l'on a vu commencer avec les lois sur le handicap.

² Les « pertes d'emplois » sont invisibles, elles se déduisent d'une situation de concurrence déloyale : si le travail qui aurait été rentable, est réalisé par un « emploi aidé », l'entreprise qui n'a pas d'emploi aidé ne recrute pas pour faire ce travail, c'est une « perte d'emplois » pour le pays.

³ Entre la situation actuelle où « l'entreprise France » met sur la touche un nombre considérable de demandeurs d'emploi, et leur donne un minimum vital en allocations de survie et la situation que nous prévoyons où tous ceux qui le désirent pourront participer à des travaux utiles à la collectivité, il nous semble que le bénéfice, à tous égards, sera dans la situation que nous proposons.

Les travaux réalisés par les entreprises conventionnées devront se concentrer **sur le travail semi-solvable**, c'est-à-dire des travaux que les entreprises ordinaires ne peuvent pas réaliser car ils n'offrent pas une rentabilité suffisante. En principe, l'entreprise conventionnée, qui vise l'emploi, n'est pas en situation de concurrence avec une entreprise « classique ». Elle n'est pas sur le même marché. L'entreprise conventionnée recherchera en priorité le développement de nouvelles activités non encore réalisées sur le territoire, mais il restera certainement des situations où l'emploi ordinaire sera concurrencé par l'emploi conventionné et vice versa. Ces situations seront étudiées au cas par cas par les acteurs économiques en jeu sous la supervision du « comité local de l'expérimentation » si nécessaire.

Nous pouvons déjà envisager un certain nombre de situations possibles :

- **Les travaux sont solvables sur un marché existant** : (*Ils intéressent les entrepreneurs et le travail au noir*)
 - Si le marché est en croissance, les travaux pourront être réalisés provisoirement par l'entreprise conventionnée au prix du marché. Mais après une phase de développement, il est probable que « la convention » prévoyant le cofinancement des salaires ne soit plus nécessaire. L'entreprise conventionnée devient (totalement ou partiellement) une entreprise ordinaire.
 - Si le marché pour ces travaux est en croissance nulle ou en décroissance, l'entreprise conventionnée doit se retirer du marché pour éviter que des destructions d'emploi non aidés aient lieu sur le marché classique. L'entreprise conventionnée doit se positionner sur un autre marché couvrant d'autres besoins utiles au territoire.
- **Les travaux sont semi-solvables** : (*ils n'intéressent donc pas les entrepreneurs actuels mais davantage le travail au noir*)
 - Si l'activité existe et que le prix habituellement pratiqué ne permet pas aux entreprises de l'assumer (travail considéré non rentable) : l'entreprise conventionnée peut réaliser ces travaux en les facturant à ce prix. Pour cette entreprise, les travaux sont rentables puisque les emplois sont aidés. On peut alors parler de travail interstitiel.
 - Si l'activité existe et que le prix habituel est trop élevé au regard des ressources de certains clients (ayant pour effet qu'ils ne font pas faire les travaux alors qu'ils en ont besoin⁴) : l'entreprise conventionnée peut proposer un prix adapté. Mais, dans ce cas, ceux qui aujourd'hui font réaliser ces travaux (car leurs ressources le permettent) risquent de préférer recourir à l'entreprise conventionnée. On sera bien dans une situation de concurrence où l'emploi ordinaire risque d'être concurrencé par l'emploi aidé. On peut alors prévoir que certains de ces travaux (comme l'entretien des jardins) soient un service proposé par la collectivité sous conditions de ressources (quotient familial⁵), l'entreprise conventionnée étant alors prestataire de la collectivité pour rendre ce service ;
 - Si le marché n'existe pas, l'entreprise conventionnée fixe un prix lui permettant un équilibre budgétaire. Comme pour tout nouveau marché, s'il se développe, celle-ci pourra augmenter peu à peu son prix de vente, ses marges, et à terme sortir du conventionnement avec ses salariés pour devenir une entreprise « classique ».

⁴ C'est le cas par exemple de personnes âgées qui ne peuvent plus entretenir leur jardin et n'ont pas les moyens de se payer un jardinier.

⁵ De nombreuses collectivités établissent déjà des tarifs en fonction du quotient familial – cantines scolaires, centres de loisirs, écoles de musique publique... – ou réservent des services à certaines catégories de population, par exemple du transport à la demande pour personnes âgées ou handicapées.

Dans tous ces cas de figure, seul le collectif volontaire, c'est-à-dire la collectivité locale via le « comité local de l'expérimentation », peut permettre de régler ces conflits potentiels. Pour chaque cas, le fait d'être sur un territoire de faible dimension (humaine ou superficie) permettra de rencontrer facilement les entrepreneurs concernés pour savoir si le marché investi par l'entreprise conventionnée les intéresse ou non. L'expérience de l'Insertion par l'Activité Économique montre que, souvent, lorsque les problèmes sont abordés en amont et que la bonne volonté existe de part et d'autre, des solutions sont trouvées. Il devrait en être ainsi sur un territoire dont les acteurs concourent à l'objectif de l'emploi pour tous. Il s'agira d'éviter la destruction d'emplois existants tout en supprimant la privation durable d'emploi.

2. Un nouvel entrepreneuriat

Dans le cadre du marché, et depuis bien longtemps, l'emploi est conçu par les économistes comme un « sous-produit automatique » de l'activité économique et seulement un sous-produit. La réflexion sur la « production » d'emplois, est assez récente. Nous en avons pourtant, depuis trente ans, une expérience significative. Le « travail adapté » et le « travail d'insertion » ont suscité de **nombreuses entreprises de production d'emplois**. L'ensemble des expériences acquises, à la fois dans les techniques de gestion et dans leurs liens avec le reste du tissu économique doit faire l'objet d'une prise de conscience : c'est un véritable métier nouveau, un métier original qui n'est pas encore connu et reconnu à sa juste valeur. Nous nous inspirons naturellement de cette expérience.

Quelle est alors la méthode que nous proposons et quelle serait la charte de ce **nouvel entrepreneuriat, nécessaire au projet « territoires zéro chômeur de longue durée »** ?

Pour des emplois complémentaires, des entreprises complémentaires

Les emplois aidés coûtent très cher à la collectivité s'ils provoquent des « effets d'aubaine⁶ » et des « pertes d'emploi⁷ ». Inversement ils sont très utiles socialement et très peu onéreux sur le plan économique lorsqu'ils restent à leur place : une place résolument complémentaire, jamais substitutive. Les entreprises du type nouveau que nous prévoyons d'expérimenter devront donc considérer ce rôle de complémentarité comme absolument essentiel, toute substitution doit être déontologiquement interdite et techniquement vérifiable.

Face à l'emploi ordinaire qui fonctionne comme **la conséquence du besoin précis d'une entreprise**, nous proposons donc exactement le « complémentaire » : que l'emploi soit pensé comme l'objectif, « le produit » principal de l'entreprise. **Il faut donc que l'entreprise, conventionnée pour cela, recherche dans l'arsenal quasi illimité des travaux utiles, ceux qui conviennent à telle et telle personne précisément.** Ce travail d'appariement est la marque de ce type d'entreprise, c'est ce qui lui donne un métier original. A Seiches-sur-le-Loir⁸, nous avons fait la preuve sur 60 personnes que cet appariement était relativement facile mais supposait que ce soit **l'entreprise qui devienne « polyvalente »** en termes d'activités pour répondre au besoin d'emplois des personnes.

Voici un exemple, parmi d'autres, tiré de la lecture quotidienne du Courrier de l'Ouest pour montrer à quel point nos propositions sont réalisables, diverses, polyvalentes :

⁶ « L'effet d'aubaine » se définit comme une création d'emploi aidé alors même que l'emploi aurait été créé nécessairement même s'il n'avait pas été aidé ! C'est un exercice redoutable qui est devenu structurel dans les grandes entreprises depuis trente ans et que l'on a vu commencer avec les lois sur le handicap.

⁷ Les « pertes d'emplois » sont invisibles, elles se déduisent d'une situation de concurrence déloyale : si le travail qui aurait été rentable, est réalisé par un « emploi aidé », l'entreprise qui n'a pas d'emploi aidé ne recrute pas pour faire ce travail, c'est une « perte d'emplois » pour le pays.

⁸ Cf. Annexe n°4 : « Récit d'une expérimentation prometteuse mais inachevée à Seiches-sur-le-Loir en 1995 ».

*Une tonne de verre jetée par erreur de tri, bouteille par bouteille, dans la poubelle ordinaire d'un concitoyen, coûte au final 170 euros / la tonne à la collectivité. Une tonne de verre parfaitement triée coûte 53 euros. Soit 117 euros à gagner en triant. Le travail de tri est fait « gracieusement » par les contribuables, vaguement motivés par la réduction, ou la moindre augmentation qu'ils espèrent de la taxe pour le traitement des ordures. **Mais ce travail est médiocre et il ne touche pas que le verre.** Par exemple, le centre de méthanisation d'Angers qui représente un considérable progrès écologique, a un rendement très faible, **et coûte cher à la collectivité seulement à cause de la médiocrité des tris alors qu'il devrait produire des revenus pour la collectivité.***

Ce nouvel entrepreneuriat, ces nouvelles entreprises, conventionnées pour supprimer la « privation durable d'emploi » pourraient faire du tri mécanique avec finition manuelle très fine dans des conditions de travail excellentes. Qu'elles soient un jour rattrapées par la parfaite mécanisation totale, peu importe, nous trouveront d'autres sources d'emploi utile. Mais une chose est certaine : si l'emploi est conçu comme un bien de première nécessité, alors le débat pourra s'instaurer entre la mécanisation, ce qu'elle apporte, à qui, et l'emploi, ce qu'il apporte, à qui. Ainsi de nouveaux équilibres pourront s'instaurer.

3. La création d'un nouveau marché

Pour créer un marché, il faut un produit solvable. L'emploi, conçu comme un produit de première nécessité, doit devenir solvable avec le cofinancement par la collectivité. Alors, des entreprises pourront produire de l'emploi. Il faudra donc réguler ce nouveau marché car nous voulons garantir un système « étanche » à long terme du point de vue de l'utilisation de l'argent public. Pour que cet argent soit directement créateur d'emplois complémentaires au SMIC en quantité nécessaire pour la population, pour qu'il alimente à long terme la création des emplois nécessaires, **il faut et il suffit qu'il n'y en ait jamais ni trop, ni trop peu. D'où la régulation nécessaire.**

L'enjeu est considérable en termes d'étanchéité telle que nous l'avons définie : en effet, **trop**, ce serait la certitude de « pertes d'emplois ». Le système ne pourrait pas être étanche, car certaines entreprises ordinaires, non conventionnées, seraient conduites de ce fait à **éviter de créer certains emplois** (financés selon la règle générale) parce que **trop** d'emplois (financés par la solidarité) seraient proposés sur le territoire. **Trop peu**, c'est évident, ce serait l'échec par le retour du statut de chômeur de longue durée exclu à long terme de la vie économique.

Entre ces deux dérives possibles à long terme, il faudra donc « réguler ». Il nous semble que le principe de régulation est simple. Il faut que la quantité d'**emplois complémentaires** puisse fluctuer selon les besoins **locaux** et dans ce but, il faudra faire fluctuer le prix par emploi qui sera payé à l'entreprise conventionnée créatrice de ces emplois. Il y a, en effet, un « prix » (local, régional et national), qui permet de créer plus ou moins facilement les emplois « semi-solvables » dont nous parlons. Nous avons déjà une longue expérience analogue sur ce point dans l'insertion et dans le travail protégé⁹.

Plus il y aura de chômeurs de longue durée, localement, plus le prix devra être à la hausse. En effet pour obtenir le « zéro chômeur » il faudra faciliter la « production » d'emplois en donnant aux entreprises conventionnées un prix qui pourra être augmenté jusqu'à ce que tous les demandeurs se voient proposer un emploi. Et, inversement, dans les territoires plus dynamiques ou à des périodes plus favorables pour l'économie, moins il y aura de demandeurs, plus le prix pourra baisser sans laisser personne de côté. Là encore nous n'inventons rien. Nous savons précisément à quel prix il est possible de créer facilement ou

⁹ Dans le système des EI (entreprises d'insertion) et des EA (entreprises adaptées) le prix est de 10 à 12 000 euros, et, dans l'IAE, tous systèmes confondus, l'IGAS vient de définir ce prix à 15 000 euros par an et par personnes.

difficilement une Entreprise d'insertion. Lorsque le prix baisse certaines déposent leur bilan, c'est ce qui s'est produit ces dernières années, lorsque le prix monte elles font des bénéfices¹⁰.

Il convient pour finir de remarquer que ce système a le mérite de permettre deux types d'évolutions sur le moyen et le long terme : **l'évolution des personnes individuellement**, et l'évolution des **secteurs de l'entreprise conventionnée collectivement**. Lorsqu'une personne se voit proposer un emploi mieux rémunéré dans le marché ordinaire, elle est incitée à quitter l'entreprise conventionnée. Autrement dit, elle est en emploi, mais doit rester « disponible » sur le marché du travail. **De même lorsqu'une section de l'entreprise conventionnée réalise un chiffre d'affaires supérieur au coût des emplois correspondants**, c'est le signe qu'elle doit quitter le système de conventionnement et rejoindre le milieu ordinaire. Là encore nous n'inventons rien : les Chantiers d'insertion qui font plus de 30 ou 50 % de chiffre d'affaires doivent passer en statut « Entreprise d'insertion », et idem pour les ESAT qui doivent se transformer en entreprises adaptées.

Enfin, le système doit prévoir la solidarité financière à tous les niveaux (local, régional, national). C'est ainsi que tous les bénéfices éventuels réalisés par les entreprises conventionnées et inutilisés pour investir ou pour la trésorerie sont mutualisés sur un territoire, les résultats des territoires étant mutualisés au niveau régional, etc. Il s'agit de permettre la pérennité du système sur l'ensemble du territoire national un peu à l'instar d'un fonctionnement d'assurance classique, une « assurance emploi » nationale.

Conclusion

En conséquence, sauf à s'avouer vaincus par la maladie du chômage d'exclusion et la déclarer inéluctable, avec toutes les conséquences sociales dramatiques que comporterait cette reddition, **il faudra nécessairement se résoudre à produire de l'emploi** en fonction des besoins réels de la population et non pas seulement en fonction de la croissance économique telle qu'elle est conçue actuellement. D'autant que cette croissance économique que nous avons appelée de nos vœux n'est pas exempte de défauts et certains économistes montrent à quel point elle est parfois devenue pathologique, elle n'est pas « soutenable ». Non seulement elle ne suffit pas à créer ce bien de première nécessité qu'est l'emploi pour une population, mais encore elle charrie avec le meilleur du progrès, un lot de catastrophes sociales, psychologiques, écologiques et elle crée tant et tant d'inégalités et de gaspillages. L'emploi ne pourra donc pas rester cette variable d'ajustement qu'il est aujourd'hui, pure conséquence de la vie économique, il devra passer parfois au premier plan comme un but véritable, un **produit à l'instar des produits de première nécessité**.

Une nouvelle hypothèse se dessine. Si notre économie était malade du manque d'emplois ? Le manque d'emplois ne serait-il pas une cause plutôt qu'une conséquence ? Si notre manque quantitatif d'emplois au lieu d'être la conséquence de la faible croissance était, au contraire, une cause de la stagnation économique ? **La production d'emplois doit alors devenir un objectif en soi, quel que soit le produit dérivé que l'on présente sur le marché, l'objectif de nouvelles entreprises « à but d'emploi ».**

¹⁰ Il va de soi qu'une telle conception des mécanismes économiques suppose une bonne « formation » des opérateurs futurs. Ce point fera partie de « l'évaluation » de l'expérimentation que nous demandons.