

Demande d'expérimentation ATD Quart Monde
Territoires zéro chômeur de longue durée

Note de présentation

1^{er} juin 2014

Introduction

Des choix économiques qui entretiennent et amplifient les précarités

Le projet proposé par ATD Quart Monde s'inscrit dans un pays où les choix d'organisation économique permettent à une majeure partie de la population d'obtenir un emploi et de vivre dignement mais où, dans le même temps, ces choix privent durablement plusieurs millions de personnes d'emplois ou les contraignent à accepter des emplois précaires dans des conditions qui ne permettent pas une existence digne.

Il est une réponse au manque d'emplois : en France, entre 2 et 3 millions de personnes sont concernées par cette situation.

Représentant une grande diversité sociale et culturelle, ces personnes ont des compétences, des savoir-faire, certaines ont occupé des emplois à différents niveaux de qualification, mais elles sont aujourd'hui sélectionnées négativement par un système économique qui considère qu'en dessous d'un certain seuil de productivité, elles ne sont pas employables, faute d'être suffisamment « rentables ».

Par ailleurs, si les emplois manquent, **ce n'est pas le travail qui manque**. L'observation et l'expérience montrent qu'il existe une multitude de besoins non satisfaits et de travaux utiles à la société qui aujourd'hui ne sont pas ou plus réalisés, simplement parce qu'ils ne sont que partiellement solvables, et donc insuffisamment lucratifs pour le marché classique.

Enfin, ces choix économiques et politiques font que, là où les personnes demandent un emploi, elles obtiennent des allocations de solidarité qui ne font qu'entretenir ou accroître leur précarité. Or une étude macro-économique réalisée par ATD Quart Monde¹ évalue le coût pour la collectivité nationale du chômage d'exclusion à un peu plus de 15.000 euros par personne et par an. **Il serait possible et suffisant de rediriger ce coût pour financer les emplois manquants** en assurant de bonnes conditions de travail.

Face à ce défi global, une proposition locale, territoriale, complémentaire et optionnelle

Si à long terme, cette proposition a une envergure nationale, elle s'inscrit d'abord dans une dynamique de petits territoires qui feront le choix politique d'opter pour une organisation économique n'excluant personne : ainsi, à l'échelle du territoire (commune, communauté de communes, quartier), il s'agit de proposer à toutes les personnes privées durablement d'emploi et qui le souhaitent, un emploi en contrat à durée indéterminée au SMIC, à temps choisi, et adapté à ses compétences. Le projet repose donc sur la création et le financement d'emplois nouveaux à proportion des besoins de la population (plutôt que sur le seul soutien à l'accès aux emplois existants qui montre aujourd'hui ses limites face à la pénurie d'emplois). L'emploi est ainsi considéré comme un filet de sécurité et, autant que possible, comme un tremplin : le territoire donne à ses habitants l'assurance d'obtenir un emploi au SMIC à temps plein s'ils le souhaitent, et de bonnes conditions de travail. Actifs au sein de la société, ils seront mieux considérés par leurs futurs employeurs et par leur environnement qu'en étant « très éloignés de l'emploi », et le territoire y gagnera dynamisme économique et « mieux-être » social. Il s'agit donc de réaliser un investissement économique et social.

Les exigences du projet impliquent que seuls des territoires motivés, dont l'ensemble des acteurs politiques et économiques sont volontaires, opteront pour cette possibilité d'organisation économique complémentaire. Celle-ci se structurera autour d'entreprises conventionnées – à créer ou existantes – à but d'emploi et non lucratives qui auront pour objectif premier la création d'emplois à hauteur des besoins du territoire. Leur démarche sera à l'inverse et par conséquent complémentaire des entreprises « classiques » : à partir des compétences et souhaits de toutes les personnes concernées, sans sélection, les entrepreneurs rechercheront, parmi l'ensemble des travaux utiles répondant aux besoins des divers acteurs du territoire (habitants, entreprises, institutions...), ceux qui correspondront aux savoir-faire de celles-ci. Ces travaux,

1 Cf. Annexe n°3 « Étude macro-économique sur le coût de la privation durable d'emploi ».

partiellement solvables et par conséquent non concurrentiels avec l'économie de marché, sont multiples et de tous ordres. Ils seront certainement, en grande partie, ceux qui dessineront une économie « douce », du « prendre soin » : prendre soin de l'écosystème, prendre soin de la personne, prendre soin de la « relation à ». Ils seront financés en partie par la réaffectation des coûts et manques à gagner dus à la privation durable d'emploi. Il s'agira donc du transfert d'un budget existant et pérenne sans coût supplémentaire pour « l'entreprise France », l'autre partie du financement étant constituée du chiffre d'affaires réalisé par la vente des travaux semi-solvables effectués.

Dans ces entreprises les personnes seront d'abord en emploi. Elles se formeront dans l'emploi et resteront disponibles pour être recrutées par les entreprises « classiques », à condition que l'emploi proposé offre des conditions permettant de vivre dignement.

Un comité local réunissant tous les acteurs concernés, permettra de piloter l'expérimentation. Un fonds de financement de l'expérimentation, organisme privé, sera habilité par la loi à recevoir les coûts du chômage de longue durée pour financer les emplois nouveaux à proportion des besoins identifiés sur le territoire. Il suscitera le conventionnement d'entreprises chargées de créer ces emplois (SA, SCOP, SCIC, association, ...). Une charte encadrera la lucrativité de celles-ci par un mécanisme de mutualisation des éventuels bénéfices nets au sein du fonds. Ces emplois ne devant pas conduire à des effets d'aubaine, il sera nécessaire d'assurer une parfaite étanchéité avec le secteur concurrentiel en ciblant la réalisation de travaux semi-solvables à l'image des chantiers d'insertion.

Expérimenter dans la durée : les grandes étapes du projet

Le projet dans son ensemble comprend deux grandes étapes, nécessaires pour assurer une construction solide et durable de la démarche.

La **première étape** (mise au point) consiste à mettre en œuvre le projet sur quelques territoires volontaires, dans le cadre de la loi de 2003 autorisant les collectivités à expérimenter en dérogeant à la législation en vigueur. Il faut pour cela définir le cadre dans lequel s'inscrit cette expérimentation, ce qui nécessite le vote d'une loi d'expérimentation.

L'objectif de cette première étape de 5 à 7 ans est de démontrer la faisabilité économique et pratique du projet, d'en « régler » les modalités de mise en œuvre.

A l'issue de celle-ci, un nouveau cadre légal devra être établi permettant, dans une **deuxième étape** (généralisation), à toute collectivité d'opter pour la suppression du chômage de longue durée sur son territoire.

La présente note développe les fondements du projet et ses modalités de mise en œuvre, telles qu'elles sont envisagées pour la première étape.

Table des matières

A. Pourquoi ce projet ?	4
Une question de droit	4
Le désir de travailler des personnes privées d'emploi	4
Un gâchis économique et humain pour la France	4
Une pénurie massive d'emplois	4
Des politiques de l'emploi qui montrent leurs limites	4
B. Pourquoi est-il réalisable ?	5
Personne n'est inemployable	5
Ce n'est pas le travail qui manque	5
Ce n'est pas l'argent qui manque	6
Ce projet peut donc réussir sous certaines conditions	7
C. Objectifs du projet expérimental	8
D. Cadre légal	8
E. Résultats escomptés	8
F. Principes d'action fondamentaux	9
G. L'expérimentation locale	10
Le dispositif	10
L'entreprise conventionnée	11
Le Comité local de l'expérimentation et la direction opérationnelle	12
Le Fonds de financement de l'expérimentation	13
Les phases de l'expérimentation	14
Création du Comité local de l'expérimentation	14
Cartographie des ressources et des besoins du territoire	14
Création du Fonds de financement de l'expérimentation	14
Création d'une ou plusieurs entreprises conventionnées et montée en charge	15
Phase de stabilisation	15
Évaluation	15
Conclusion	16

A. Pourquoi ce projet ?

Une question de droit

Le préambule de la Constitution stipule que toute personne qui en a l'âge et les moyens a "*le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi*".

A l'heure où le chômage de longue durée et le sous-emploi chronique représentent en France une souffrance morale et matérielle pour plusieurs millions de personnes, et beaucoup plus si l'on tient compte des répercussions familiales évidentes de ces situations, il paraît essentiel de se remettre face à cette volonté constitutionnelle de concevoir l'emploi comme un droit et de chercher concrètement les moyens de l'atteindre.

Autrement dit, l'emploi est **un bien de première nécessité** que la société doit s'organiser pour procurer à chacun.

Le désir de travailler des personnes privées d'emploi

Aujourd'hui, les personnes privées d'emploi font régulièrement l'objet d'un discours stigmatisant qui rencontre un écho important dans l'opinion publique : elles ne voudraient pas travailler (par exemple : « *chômeurs professionnels* ») et seraient seules responsables de leur situation.

Pourtant, l'expérience des acteurs de terrain engagés à leur côté révèle qu'au contraire, l'immense majorité désire plus que tout travailler. Elle le montre d'ailleurs lorsque l'occasion lui en est donnée : acceptation d'emplois pénibles ou dévalorisants, parfois même au prix d'une dégradation des revenus et de répercussions négatives sur la vie familiale ; acceptation d'emplois précaires, morcelés, avec des horaires atypiques et des durées de transport importantes ;, travail au noir...

Un gâchis économique et humain pour la France

Le fonctionnement actuel de l'économie, fondé sur la productivité individuelle des personnes, induit un marché du travail de plus en plus sélectif. Celui-ci laisse un grand nombre de personnes dans l'impossibilité d'apporter leur intelligence, leurs savoir-faire et leur force de travail aux structures de production du pays, alors même que l'immense majorité d'entre elles en ont l'envie, la volonté et la capacité.

La France se prive ainsi d'une ressource considérable et d'un potentiel économique. C'est un énorme gâchis.

Une pénurie massive d'emplois

Si l'on ne considère que le chômage de longue durée, il concerne au minimum entre 2 et 3 millions de personnes. Ce sont donc 2 à 3 millions d'emplois qui manquent à l'économie aujourd'hui. Il est certain que cette dernière n'a aucune chance, dans un avenir prévisible, de créer autant d'emplois, loin s'en faut. Seul une démarche volontariste de création d'emplois réellement nouveaux en nombre suffisant et sans destruction d'emplois existants – telle que la propose le projet – peut permettre de supprimer le chômage de longue durée.

Des politiques de l'emploi qui montrent leurs limites

La logique qui prévaut depuis près de 30 ans en France dans les politiques de lutte contre le chômage de longue durée est celle du "sas" : l'État participe au financement « d'emplois aidés » à durée limitée (maximum 2 ans), soit directement par des contrats aidés en entreprise ordinaire, soit au travers de SIAE (Structures d'Insertion par l'Activité Économique). Ces emplois sont censés être pour ceux qui les occupent des tremplins vers l'emploi ordinaire.

Mais cette logique se heurte à la pénurie d'emplois évoquées plus haut et à un marché du travail qui, de ce fait, est de plus en plus sélectif : après ce passage en emploi – la plupart du temps très bénéfique pour les intéressés et leurs familles – de nombreuses personnes se retrouvent de nouveau au chômage avec parfois

un effondrement moral à la mesure des espoirs qu'avait suscité le fait de travailler. Ce retour à la case départ est désespérant.

Les personnes en fin de contrat laissent alors la place à d'autres qui à leur tour, deux ans plus tard ou avant, verront leur emploi s'achever sans aucune garantie qu'il débouche sur un autre emploi, a fortiori un emploi en CDI. C'est un véritable jeu de chaises musicales qui maintient durablement les personnes concernées et leurs familles dans la précarité et l'impossibilité de se projeter.

En somme, ce système revient souvent à répondre à la précarité par la précarité !

Il paraît aujourd'hui essentiel de mettre fin à cette précarité entretenue pour **construire une nouvelle politique qui apporte aux personnes, sur le long terme, la sécurité dont elles ont besoin.**

L'existence de politiques « d'insertion » laissent aussi penser que les personnes au chômage de longue durée sont seules responsables de leur exclusion de la vie économique : elles auraient donc besoin de changer, de travailler sur elles-mêmes pour s'insérer. Or, elles ont avant tout besoin de construire ou de reconstruire leur vie et leur sécurité. Et l'expérience montre que ce qui est le plus destructeur pour les personnes concernées, c'est le regard des autres, le non accueil, la non compréhension. L'exclusion sociale est un dysfonctionnement de la société, ce n'est pas la maladie de certains. Il y a d'un côté ceux qui sont exclus, et de l'autre ceux qui ignorent et ne savent pas comment accueillir.

Il s'agit donc de mettre en œuvre non pas une politique d'insertion mais une politique de reconstruction de l'emploi pour tous, avec tous, par la mobilisation de tous : une politique d'investissement social et économique.

NB : pour bien comprendre le changement d'approche proposé par le projet, en matière de politique de l'emploi et de relation à l'économie telle qu'elle fonctionne aujourd'hui, voir Annexe n°1 « Un nouveau concept d'emploi aidé, un nouvel entrepreneuriat, un nouveau marché ».

B. Pourquoi est-il réalisable ?

Trois constats fondent notre conviction qu'il est humainement et économiquement tout à fait possible de supprimer le chômage de longue durée à l'échelle de territoires :

- personne n'est inemployable,
- ce n'est pas le travail qui manque,
- ce n'est pas l'argent qui manque.

Personne n'est inemployable

Depuis de longues années, l'Insertion par l'Activité Économique et le Travail Adapté ont montré que, à condition d'adapter l'emploi et les conditions de travail, l'immense majorité des personnes – y compris parmi celles qui sont considérées comme « les plus éloignées de l'emploi » – pouvait occuper un emploi utile, fournir un service et réaliser une production.

Certes, ces personnes ont de moins en moins accès à un marché du travail devenu de plus en plus sélectif. Mais ce qui est en cause, c'est « l'employabilité » des entreprises, c'est-à-dire leur capacité à employer ces personnes, plus que l'employabilité de celles-ci (qui n'est pas moins bonne que ce qu'elle pouvait être à l'époque des trente glorieuses où la plupart d'entre elles auraient trouvé sans difficulté un emploi).

Dans le cadre du projet, il s'agit de capitaliser et de mettre en œuvre les savoir-faire entrepreneuriaux de l'IAE et du travail adapté pour employer l'ensemble des chômeurs de longue durée.

Ce n'est pas le travail qui manque

En 1995, une expérimentation menée dans le Maine-et-Loire à Seiches-sur-le-Loir (cf. Annexe n°4) a montré qu'il y avait une adéquation possible entre les compétences des tous les chômeurs de longue durée et les besoins des différents acteurs locaux (habitants, institutions, entreprises...). Ainsi, il était possible (en dehors des contraintes de solvabilité et de financement) de proposer à tous les chômeurs de longue durée de la commune un emploi utile, à temps choisi et à durée indéterminée correspondant à leurs capacités. Et, même ainsi, il restait des besoins non satisfaits.

A titre d'exemple, les travaux utiles repérés se situaient dans 6 domaines :

- **Services administratifs et culturels** (animation bibliothèque en école primaire, foyer de jeunes, animation du groupe théâtre, animations en maison de retraite...);
- **Espaces verts, environnement, qualité de vie** (nombreux travaux d'espaces verts pour la commune, entretien d'espaces privés laissés à l'abandon...);
- **Tourisme et accueil** (développement du tourisme vert via un projet de ferme accueil, balisage des chemins, aire de pique-nique...);
- **Services aux collectivités, aux entreprises et aux personnes** (ce secteur d'activité est bien connu, mais il apparaissait que de nombreux besoins n'étaient pas satisfaits faute de solvabilité : ménage, garde d'enfants, visite aux personnes âgées, gardiennage, coursier, desserte de pain...);
- **Agriculture, élevage, forêt** (garde forestier, entretien de l'hippodrome, replantation de haies, élevage de moutons et poulets, piègeur pour les nuisibles...);
- **Entretien de bâtiments, peinture, gros nettoyage** (restauration de bâtiments de ferme, entretien des bâtiments d'entreprise, nettoyage des voûtes d'église, nettoyage des plages du Loir...);

Cette démarche qui date de près de 20 ans propose une méthodologie et apporte des repères. Elle sera renouvelée dans les premières phases de l'expérimentation. On peut s'attendre, sur d'autres territoires, à retrouver certaines de ces activités mais aussi à en identifier d'autres, liées :

- à certaines compétences fréquemment développées par les personnes les plus en difficulté (tri, récupération et remise en état d'objets usagers, médiation avec les personnes démunies, accompagnement...);
- aux compétences particulières de certaines personnes (par exemple, un musicien au chômage pourra donner des cours ou développer des animations autour de la musique, une coiffeuse pourra proposer un service de coiffure à domicile pour les personnes dépendantes, etc.);
- à des spécificités géographiques locales (par exemple développement du tourisme fluvial, des sports aquatiques, s'il existe des voies d'eau);
- aux enjeux écologiques majeurs, etc.

Ce n'est pas l'argent qui manque

Le chômage de longue durée entraîne de nombreuses dépenses et manques à gagner pour la collectivité :

- **des dépenses directes**, notamment :
 - minima sociaux, en particulier ASS (Allocation Spécifique de Solidarité) et RSA (Revenu de Solidarité Active),
 - coût de l'accompagnement assuré par Pôle emploi et les collectivités, leurs partenaires et leurs sous-traitants,
 - coût de la formation professionnelle pour les demandeurs d'emploi ;
- **des dépenses indirectes**, par exemple :
 - coût des soins rendus nécessaire par la dégradation de l'état de santé liée au chômage,
 - coût de l'aide sociale à l'enfance quand la précarité de l'emploi fragilise la famille,
 - coût de la délinquance à laquelle peut conduire le manque de ressources et l'absence de perspectives ;
- **des manques à gagner** pour l'État et les Caisses de sécurité sociale en impôts, cotisations patronales et salariales.

ATD Quart Monde a réalisé une étude macro-économique (cf. [Annexe n°3](#)) qui évalue l'ensemble de ces coûts à, au minimum, 15 000 € par personne et par an. Le tableau ci-dessous en présente la synthèse.

	Montant (milliards d'€)
Coûts directs	
Dépenses ciblées pour l'emploi	5,59
Dépenses sociales	8,15
Coûts indirects	8,29
Manques à gagner en impôts et cotisations sociales	10,94
TOTAL	32,97
Nombre de personnes concernées (public cible)	2 163 060
TOTAL par personne (en €)	15 242

Or l'expérience de l'IAE² montre qu'avec une telle somme, il est possible d'embaucher toute personne au SMIC à plein temps, le reste du coût de l'emploi étant assuré par la production réalisée.

Ce n'est donc pas l'argent qui manque, puisqu'il est déjà dépensé aujourd'hui par la collectivité nationale.

Ce projet peut donc réussir sous certaines conditions

Puisque les travaux utiles, réalisables par les personnes au chômage de longue durée, sont en nombre largement suffisant, et que les sommes dépensées aujourd'hui pour gérer le chômage de longue durée et ses conséquences seraient suffisantes pour transformer ces travaux en emplois, le projet doit pouvoir réussir, à condition :

- de concevoir et d'organiser la réallocation des ressources affectées actuellement à la gestion du chômage de longue durée et qui devront, à l'avenir, être affectées à la création d'emplois destinés aux personnes exclues du marché du travail, ou travaillant dans des conditions précaires.
- que ces sommes réallouées ne soient pas absorbées par l'économie actuelle, à travers des effets d'aubaines, mais qu'elles servent à créer des emplois réellement supplémentaires, n'entrant pas en concurrence avec les emplois existants. Il faut donc assurer une parfaite étanchéité entre le marché du travail actuel et ce nouveau marché de « l'emploi-formation disponible » que le projet prévoit de créer. La question de l'étanchéité est développée dans l'Annexe n°1 « Un nouveau concept d'emploi aidé, un nouvel entrepreneuriat, un nouveau marché ».

Si cette étanchéité est assurée, l'exemple présenté en encadré ci-dessous montre que le co-financement de l'emploi par la collectivité publique peut se révéler économiquement très rentable pour celle-ci.

Une entreprise de travail adapté employait en 2008 55 salariés, dont 42 reconnus pour avoir des « capacités de travail réduites » payés au SMIC, et 13 encadrants payés selon la convention collective et/ou les accords d'entreprise. Ces personnes réalisaient ensemble un chiffre d'Affaires de 1 550 000 Euros dans l'hébergement de tourisme, chiffre d'affaires auquel il fallait ajouter les 372 000 euros payés par l'État pour le service que représente l'emploi des personnes à capacité de travail réduite, soit un total de recettes de 1 922 000 euros. Sur le compte de résultat on constatait que les charges de personnel constituaient 67 % des dépenses totales, 1 300 000 euros toutes charges comprises.

Ainsi, lorsque l'État avançait 372 000 euros pour payer le « service » d'une entreprise créatrice d'emplois faiblement productifs, la collectivité nationale recevait immédiatement 600 000 euros de cotisations sociales et 40 000 d'impôts ! Sans compter les autres gains entraînés par l'activité elle-même : la cessation du paiement des allocations de type RSA (250 à 350 000 euros économisés mécaniquement) et les recettes de TVA résultant de la consommation générée par les emplois créés (achats de l'entreprise, consommation des salariés augmentée de la quasi-totalité du différentiel entre le SMIC et les allocations qu'ils percevaient auparavant).

2 Confirmée par une récente étude sur le financement de l'IAE publiée en avril 2013 par l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) et l'Inspection Générale des Finances.

C. Objectifs du projet expérimental

Les objectifs du projet sont de :

- Montrer qu'il est possible à l'échelle de territoires, sans surcoût pour la collectivité, de proposer à tout chômeur de longue durée qui le souhaite, un emploi à durée indéterminée à temps choisi, en développant et finançant des activités utiles pour répondre aux besoins des divers acteurs du territoire : habitants, entreprises, institutions... ;
- Observer l'impact de cette nouvelle situation de « plein emploi » (hors chômage frictionnel) sur le territoire, et les bénéfices éventuels obtenus aux plans, humain, sociétal et économique ;
- Vérifier la viabilité économique sur le long terme de ces territoires « zéro chômeur de longue durée ».

D. Cadre légal

En l'absence d'un cadre légal général adapté, le projet s'appuie sur le droit à l'expérimentation des collectivités territoriales inscrit depuis 2003 dans la Constitution (à l'instar des expérimentations menées sur le RSA avant sa généralisation) car son financement impliquera la réorientation de certaines dépenses publiques dont l'affectation est réglementée.

Une loi d'expérimentation devra donc être adoptée par le Parlement, accompagnée de décrets précisant ses modalités d'application. Les thèmes qui devront être traités par ces textes sont détaillés dans l'[Annexe n°2](#).

E. Résultats escomptés

Il est attendu un quadruple impact positif de la mise en œuvre de "territoires zéro chômeur de longue durée" :

- **au niveau des personnes concernées** : une amélioration du bien-être et des conditions de vie pour elles-mêmes et leur famille, induite par de meilleurs revenus mais aussi par tout ce que peut apporter de positif le fait d'avoir un emploi durable : sentiment d'utilité, confiance en soi, statut social, lien social...
- **au niveau du territoire** :
 - le développement de services utiles aux habitants, aux institutions et aux entreprises du territoire ;
 - un poids plus important de l'économie locale non délocalisable dans l'ensemble de l'économie du territoire, et donc davantage de stabilité économique ;
 - une amélioration de la qualité environnementale du fait que, très probablement, une partie des travaux réalisés se situeront dans ce domaine.
- **au niveau des entreprises, employeurs et acteurs économiques du territoire** :
 - davantage de productions ou services locaux, répondant à leurs besoins ;
 - une main d'œuvre potentiellement disponible « en emploi – formation »³ (ou depuis peu au chômage, toujours de moins d'un an) mieux formée et mieux préparée aux enjeux et contraintes de la vie économique qu'une main d'œuvre disponible « au chômage de longue durée ».
- **au niveau des finances publiques et de l'économie globale** :
 - davantage de cotisations sociales et de mieux-être permettant un meilleur équilibre des comptes de l'Assurance chômage et de la Sécurité sociale,
 - davantage de pouvoir d'achat et de confiance dans l'avenir pour les personnes ayant retrouvé un emploi, ce qui devrait induire une relance de la consommation.

3 L'emploi proposé dans le cadre du projet est appelé « emploi-formation », pour signifier la dimension formative qu'il devra avoir.

F. Principes d'action fondamentaux

Le projet s'appuie sur une logique nouvelle, celle de l'emploi conçu comme un droit, qu'on peut traduire par **les principes d'action suivants** :

- **l'exhaustivité territoriale** : si l'emploi est conçu comme un droit, il faut donc pouvoir proposer un emploi à tous les chômeurs de longue durée du territoire, sans exception.
Par « chômeur de longue durée », on entend, non seulement les personnes inscrites à Pôle emploi depuis plus d'un an, mais de manière plus générale toutes celles qui estiment être privées durablement d'emploi ou ne pas arriver à s'en sortir – par exemple parce qu'elles alternent de manière chronique chômage et emploi précaire –, et qui sont prêtes à accepter un emploi au SMIC.
- **l'embauche non sélective** : aucune sélection ne doit limiter les recrutements, à charge pour les employeurs de proposer des travaux à la mesure des capacités des personnes⁴. Par exemple, quand bien même une personne serait plus lente dans ses apprentissages au travail ou dans l'exécution de son travail, mieux vaut pour elle comme pour la société qu'elle travaille à son rythme, dans un emploi à part entière, plutôt qu'elle soit contrainte à l'inactivité.
- **le recours au CDI de droit commun** : l'objectif est d'apporter d'emblée une sécurité à ceux qui subissent le plus durement la précarité.
- **la disponibilité aux besoins de main d'œuvre de l'économie** : on ne peut espérer que l'emploi puisse être proposé durablement à tous les chômeurs de longue durée sans tenir compte des mécanismes les plus importants de l'économie qui devra porter ces emplois, car ces derniers seront **cofinancés par la collectivité**. En contrepartie de ce cofinancement, il sera naturel que les emplois restent seulement supplétifs, en lien étroit avec les besoins de main-d'œuvre de l'économie locale.
- **l'emploi-formation** : l'emploi proposé aux personnes doit leur permettre d'augmenter leurs chances de trouver un autre emploi, ce qui passe par l'acquisition de nouvelles compétences. Le caractère formateur de cet emploi doit donc toujours être garanti : montée en compétences sur un poste de travail donné, mobilité professionnelle au sein de l'entreprise, formation continue...
- **l'emploi à temps choisi** : tandis que le fonctionnement actuel des contrats aidés conduit à généraliser les temps partiels subis pour ceux qui en bénéficient, avec pour conséquence souvent leur maintien dans la pauvreté, le projet se fixe pour objectif de proposer à toutes les personnes un emploi à temps choisi (et donc à temps plein pour celles qui le souhaitent).

⁴ Il s'agit d'engager les « entreprises conventionnées » (cf. page 11), en contrepartie d'aides publiques, à assurer le recrutement de tout demandeur d'emploi au chômage depuis plus d'un an et qui souhaite avoir un emploi. Il n'y a donc pas de « sélection » pour obtenir un emploi, toutefois « la direction opérationnelle » (cf. page 12) devra veiller à ce que soient optimisées les adéquations entre demandeurs d'emploi et employeurs.

G. L'expérimentation locale

L'expérimentation locale, telle que présentée dans cette partie, concerne un territoire donné⁵ (« à petite échelle »). Elle devra comprendre deux phases distinctes :

- une première phase de « suppression du chômage de longue durée » (puisqu'on part d'une situation où il existe) ;
- une deuxième phase (cf) de « maintien de la suppression du chômage de longue durée » (c'est-à-dire offrant un emploi de qualité à toute personne nouvellement au chômage de longue durée).

Le dispositif

(À adapter selon les circonstances territoriales)

Il est composé des éléments suivants :

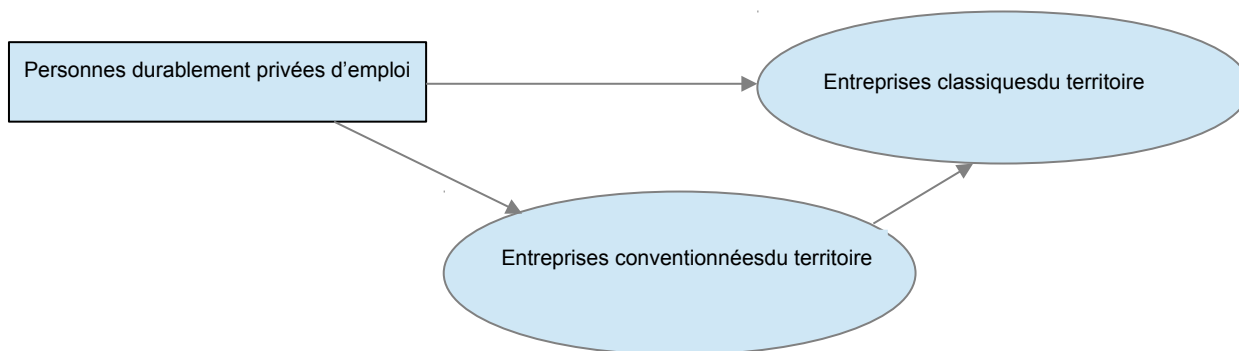
A/ « Le Comité Local de l'expérimentation », maître d'ouvrage qui peut regrouper tous les partenaires qui s'y engagent (modalités respectives de pilotage et de consultation à préciser localement). Il précise les objectifs locaux du projet, ainsi que les moyens.

B/ La direction opérationnelle : elle est chargée par le Comité local de l'expérimentation de la mise en œuvre du projet.

C/ Des entreprises conventionnées, structures indépendantes qui contractualisent avec le « Fonds de financement de l'expérimentation »⁶ pour recruter en CDI à temps choisi les chômeurs de longue durée qui leur sont présentés. En contrepartie de cette mission elles perçoivent un financement de celui-ci.

D/ Le « Fonds de financement de l'expérimentation ». L'existence de ce fonds est indispensable à la réalisation de l'expérimentation. Dans son principe, il sera alimenté par les économies potentiellement réalisées du fait de la suppression du chômage de longue durée sur le territoire expérimental.

Très schématiquement :



L'ensemble est piloté par le « Comité local de l'emploi conçu comme un droit » et mis en œuvre par la direction opérationnelle

⁵ Mais 3 ou 4 expérimentations locales pourraient être conduites en parallèle, dans un cadre national..

⁶ Pour une présentation de ce Fonds, cf. page 13.

L'entreprise conventionnée

Missions

L'entreprise conventionnée est une entreprise dont le principal objectif, le principal produit est l'emploi. Les autres produits, activités ou services réalisés sont secondaires : ils doivent avant être considérés comme les supports de la création d'emplois utiles adaptés aux personnes.

L'entreprise conventionnée a principalement deux missions qu'elle réalise en lien avec la direction opérationnelle :

- **élaborer le recrutement en CDI à temps choisi de tous les chômeurs de longue durée** qui lui sont présentés. Naturellement, elle devra recruter aussi d'autres salariés, même très qualifiés et sans difficulté d'accès à l'emploi ; à ce titre **l'entreprise conventionnée est une entreprise comme une autre** et devra être considérée comme telle⁷. Elle devra assurer son équilibre économique avec les contraintes et les ressources qui lui sont propres. Il est tout à fait possible que certains salariés insérés dans le monde du travail, intéressés par le projet social de l'entreprise conventionnée, souhaitent la rejoindre.
- **prospecter de manière permanente les travaux et services utiles** répondant aux qualifications des personnes recrutées et aux besoins non satisfaits du territoire et ceci, bien sûr, d'abord dans la phase initiale de sa création où un véritable travail de cartographie des besoins est à réaliser. Cette mission essentielle demande un fort ancrage territorial et un travail de réseau impliquant tous les acteurs potentiellement clients de l'entreprise – particuliers, collectivités et services publics, entreprises et autres organismes privés... – ou concernés par l'objectif de suppression du chômage de longue durée. Il s'agit en quelque sorte de susciter sur le territoire la **mobilisation générale pour l'emploi**.

Statut des salariés

Les salariés de l'entreprise conventionnée sont **en CDI** avec tous les droits qui s'y rattachent.

Mais ils sont considérés comme **disponibles sur le marché du travail**, c'est-à-dire ayant vocation à évoluer vers un emploi en entreprise classique. C'est pourquoi l'entreprise conventionnée propose à ses salariés, sur leur temps de travail, des actions de découverte des autres entreprises (visites, rencontres d'employeurs...). Celles-ci sont organisées en lien avec la direction opérationnelle. Les salariés sont tenus de postuler aux offres qui leur sont présentées, dès lors que celles-ci sont adaptées à leur situation et à leurs compétences et ne constituent pas une régression par rapport à leur situation actuelle (nature du contrat, horaires de travail ou durée hebdomadaire de travail). En cas de contestation, ils peuvent saisir la direction opérationnelle du projet qui arbitre.

À noter que pour diverses raisons (âge, santé, grande précarité...), l'évolution vers l'entreprise classique peut se révéler difficile pour certains salariés. C'est pourquoi l'opportunité de la participation à ces diverses actions de découverte et de placement s'étudie en dialogue avec les intéressés.

Forme juridique

La forme juridique de l'entreprise conventionnée peut-être diverse (SA, SCOP, SCIC, association...) mais dans tous les cas elle doit prévoir dans ses statuts des dispositions garantissant l'orientation maximum de son activité vers la création d'emplois.

Par ailleurs, quelques règles d'équilibre économique seront imposées, notamment : échelle des salaires limitée, bénéfices réinvestis dans l'entreprise ou transférés au « Fonds de financement de l'expérimentation » et pouvant alimenter d'autres entreprises conventionnées.

Financement

Pour l'apport initial de capitaux, il est envisagé de recourir aux financements ordinaires des entreprises (prêts, Caisse des dépôts et consignations, fonds éthique, finance citoyenne, fonds de dotation...).

⁷ Cf. Annexe n°1 « Un nouveau concept d'emploi aidé, un nouvel entrepreneuriat, un nouveau marché ».

En ce qui concerne les charges d'exploitation, elles seront couvertes par :

- la réallocation du coût de la privation d'emploi, sous forme d'un montant forfaitaire versé par le Fonds de financement de l'expérimentation pour chaque chômeur de longue durée embauché ;
- le chiffre d'affaires réalisé.

Conversion en entreprise classique⁸

A tout moment, le "Fonds de financement de l'expérimentation" peut proposer de mettre un terme au conventionnement, s'il constate que l'entreprise conventionnée n'a plus besoin de son apport financier pour assurer son équilibre économique. Dans ce cas, celle-ci stabilise son activité et son personnel et devient une entreprise ordinaire, les CDI perdant leur caractère « disponible ».

Le Comité local de l'expérimentation et la direction opérationnelle

Le comité a différentes missions qui seront confiées, pour exécution et après concertation, à la direction opérationnelle :

- diriger la dynamique « Territoire zéro chômeur de longue durée » et en particulier animer la mobilisation, la cohérence et la cohésion de l'ensemble des acteurs de l'emploi sur le territoire, dans le respect de l'identité de chacun.
- susciter initialement la création d'une ou plusieurs entreprises conventionnées et garantir, en cas de conversion de certaines entreprises conventionnées en entreprises classiques, qu'il existe toujours sur le territoire suffisamment d'entreprises conventionnées pour assurer une proposition d'emploi à tous les chômeurs de longue durée.
- superviser le fonctionnement global du dispositif « Territoire zéro chômeur de longue durée », et en particulier :
 - la performance globale des entreprises conventionnées (mesurée par le recul du chômage de longue durée, jusqu'à son annulation en fin de montée en charge de ces entreprises) ;
 - la répartition des embauches de chômeurs de longue durée entre entreprises conventionnées, lorsque plusieurs d'entre elles existent sur le territoire ;
 - la fonction « relais »⁹ consistant à :
 - assurer le placement des chômeurs de longue durée, soit directement en entreprise classique, soit en entreprise conventionnée ;
 - intervenir auprès des salariés d'entreprises conventionnées pour faciliter leur évolution professionnelle vers l'emploi en entreprise classique.
 - les éventuelles difficultés de recrutement des entreprises classiques pouvant résulter de la présence des entreprises conventionnées.
- définir les règles d'attribution de l'aide financière globale accordée par le "Fonds de financement de l'expérimentation" aux entreprises conventionnées (qui peut varier d'un territoire à l'autre au regard du contexte économique)¹⁰.

8 Ce point est mis en perspective et développé dans l'Annexe n°1 « Un nouveau concept d'emploi aidé, un nouvel entrepreneuriat, un nouveau marché ».

9 La fonction « relais » est mise en œuvre en s'inspirant de méthodes comme IOD (Intervention sur l'Offre et la Demande) créée et développée par l'association Transfer. L'efficacité en termes de placement dans l'emploi de ces méthodes a largement été démontrée. Quelques caractéristiques :

- démarchage actif des entreprises du territoire pour bien connaître leurs métiers ainsi que leurs besoins en emplois actuels ou potentiels, dans une relation fondée sur la connaissance réciproque, la confiance, le soutien et le dialogue ;
- pour une offre d'emploi donnée, un seul candidat proposé à l'employeur : celui-ci renonce à la procédure de recrutement classique pour faire confiance à l'équipe relais (objectif : réduire la sélectivité à l'embauche en refusant tous les critères non pertinents et donc non justifiés !)
- relation avec les personnes « à placer » fondée sur la connaissance réciproque, la confiance, le soutien et le dialogue ;
- accompagnement du salarié et de l'employeur avant, pendant et après l'embauche pour assurer la réussite de la phase d'intégration.

Composition

Le Comité local de l'expérimentation est composé de :

- représentants de l'État, des collectivités locales et du service public de l'emploi local (Pôle emploi, Mission locale, Maison de l'emploi...),
- représentants des chambres consulaires et le cas échéant des syndicats d'employeurs,
- représentants des syndicats de salariés,
- sur la base du volontariat, tout acteur local concerné par les objectifs du projet (entreprise, particulier...),
- représentants de chaque entreprise conventionnée,
- représentant de la direction opérationnelle,
- représentants des personnes ayant bénéficié du dispositif « Territoire zéro chômeur de longue durée » ou pouvant potentiellement en bénéficier, à parité du nombre de représentants des autres catégories.

Fonctionnement

Le Comité local de l'expérimentation détermine lors de son installation ses méthodes de travail.

Le Fonds de financement de l'expérimentation

Origine des fonds

Le Fonds recueille l'ensemble des fonds consacrés au financement des entreprises conventionnées et à la mise en œuvre du projet (direction opérationnelle).

Il est alimenté par la réallocation des coûts de la privation durable d'emploi¹¹, tels qu'évalués dans l'étude macro-économique présentée en Annexe n°3, ce mécanisme de réallocation étant défini par la loi d'expérimentation et ses décrets d'application. Les financeurs sont principalement l'État, Pôle emploi, les Conseils régionaux et généraux, les communautés de communes, les communes et les caisses de sécurité sociale.

Par ailleurs, le Fonds recueille également les bénéfices nets des entreprises conventionnées non réinvestis dans l'entreprise, afin qu'ils puissent être réutilisés pour financer l'emploi.

Échelon géographique

Plusieurs options sont possibles :

- soit un Fonds sur chaque territoire ;
- soit un Fonds national pour l'ensemble des territoires expérimentaux ce qui semble possible pour la première étape où ils seront peu nombreux (probablement pas plus de 4).

Dans les deux cas, il est important que le Fonds soit géré avec suffisamment de souplesse pour :

- s'adapter au mieux à certaines spécificités des territoires expérimentaux, telles que le niveau de qualification des personnes concernées, le niveau de solvabilité des travaux réalisés, le potentiel économique du territoire, l'évolution de ces données dans le temps... ;
- tenir compte des contraintes de trésorerie des entreprises conventionnées.

Pour assurer cette souplesse, il est très souhaitable que le Fonds soit un **organisme privé assurant une mission de service public**, à l'instar des chambres consulaires.

10 Le comité s'assure que les aides apportées aux entreprises conventionnées n'introduisent pas de distorsion de concurrence pénalisant les autres entreprises du territoire. À ce titre, il est habilité à recevoir les réclamations de ces dernières, les instruire et prendre les dispositions nécessaires – par exemple diminution de l'aide accordée aux entreprises conventionnées – pour rétablir des conditions de concurrence loyales.

11 Cf. paragraphe , page 6, « Ce n'est pas l'argent qui manque ».

Les phases de l'expérimentation

Création du Comité local de l'expérimentation

L'objectif est, dès le début de l'expérimentation, de créer un collectif d'acteurs du territoire porteurs du projet et prêts à s'impliquer pour qu'il réussisse. Cette phase d'explication du projet et de mobilisation est très importante, elle conditionne la réussite du projet.

À noter que le comité pourra être élargi par la suite, par exemple si la phase de cartographie des ressources et des besoins du territoire décrite ci-après fait apparaître de nouveaux acteurs motivés par les objectifs du projet.

Cartographie des ressources et des besoins du territoire

Il s'agit **dans une première phase**, de rencontrer tous les chômeurs de longue durée immédiatement disponibles pour répertorier leurs savoir-faire, leurs capacités de travail et leurs souhaits de travail.

C'est seulement une fois que cette « ressource humaine » a été inventoriée que, **dans une deuxième phase**, l'on recherche, dans le détail, tous les travaux qu'elle pourrait réaliser sans formation préalable, travaux qui de l'avis des acteurs locaux (habitants, entreprises, institutions...), seraient très utiles à réaliser à court, moyen ou long terme.

NB :

- **Il est important de commencer par rencontrer les personnes concernées avant de rechercher les travaux à réaliser** : il serait en effet inutile de s'intéresser à des travaux que personne n'est en capacité de réaliser et, à l'inverse, les compétences particulières de certains chômeurs de longue durée peuvent donner l'idée de développer des activités auxquelles on n'aurait pas pensé sinon. Commencer par les personnes permet d'assurer que chacune aura une proposition adaptée à ses capacités et à ses souhaits.
- La démarche du projet vise à créer des **emplois salariés** dans les entreprises conventionnées. Cependant, parmi les personnes rencontrées, certaines pourront préférer être à « leur compte »¹² et s'engager dans la **création d'entreprise**. Dans ce cas, les promoteurs du projet veilleront à faire le lien avec les structures spécialisées dans l'appui aux créateurs d'entreprise.

Cette pratique de cartographie systématique des ressources et des besoins est résolument nouvelle et une pierre d'angle de l'expérimentation.

Elle est réalisée conjointement par la direction opérationnelle et par les futurs créateurs d'entreprises conventionnées, et financée, soit par des subventions particulières dédiées à l'ingénierie de lancement de projet, soit par le Fonds de financement de l'expérimentation. Elle implique un important travail de consultation et de mobilisation de l'ensemble des acteurs du territoire concernés, clients potentiels des entreprises conventionnées ou promoteurs possibles de nouvelles activités permettant de développer l'emploi local.

Si ce travail de cartographie est plus intense au lancement de l'expérimentation, il ne s'arrête pas avec la création des entreprises conventionnées mais doit être entretenu sur le long terme, condition pour qu'en permanence de nouvelles opportunités d'activité garantissent le plein emploi de tous.

L'expérimentation à Seiches-sur-le-Loir décrite en [Annexe n°4](#) illustre de manière très concrète cette démarche et donne une bonne idée des types de travaux qui pourraient être développés dans le cadre du projet.

Création du Fonds de financement de l'expérimentation

Cette création peut survenir plus tôt dans le processus, mais elle est en tous cas indispensable avant la création des entreprises conventionnées, puisque c'est le Fonds qui financera en grande partie les emplois que celles-ci créeront.

12 C'est en particulier une aspiration fréquente parmi les personnes originaires du voyage.

Création d'une ou plusieurs entreprises conventionnées et montée en charge

Pendant cette phase transitoire, une ou plusieurs entreprises conventionnées sont mises en place, embauchent les premiers chômeurs de longue durée et développent leurs activités sur le territoire.

Phase de stabilisation

Dans le cadre du présent projet, la notion de plein emploi correspond à l'absence de chômeurs de longue durée, l'existence de chômeurs sans emploi stable depuis moins d'un an étant considérée comme constitutive du chômage frictionnel nécessaire au fonctionnement de l'économie.

A cette phase de stabilisation, le plein emploi est réalisé : tous les chômeurs de longue durée du territoire ont été recrutés par des entreprises classiques ou conventionnées et tout nouveau chômeur de longue durée se voit proposer immédiatement un emploi en CDI disponible à temps choisi.

L'observation de cette phase est particulièrement importante : quelles sont les conséquences du "plein emploi" sur le marché de l'emploi, sur l'activité des entreprises, sur l'économie du territoire, sur la qualité de vie des habitants ? Il importe de se donner un temps suffisamment long d'observation avant de tirer les enseignements du projet.

Évaluation

Il s'agit de tirer les enseignements du projet :

- en termes de **résultats** : le chômage de longue durée a-t-il été bien supprimé ? La viabilité économique du projet s'est-elle vérifiée (rapport coûts / bénéfices) ?
- en termes de **méthodologie** : qu'est-ce qui a fonctionné ou pas ? Pourquoi ? Qu'est-ce qui devrait être amélioré ?
- en termes d'**impact global sur le territoire** : l'activité économique des entreprises locales a-t-elle crû ? La qualité de vie de l'ensemble des habitants s'est-elle améliorée ? L'environnement est-il mieux respecté ? Etc.

L'évaluation est commandée par le Comité local de l'expérimentation qui transmet un cahier des charges – dont la trame est présentée dans l'[Annexe n°5](#) « L'évaluation de l'expérimentation » – à des évaluateurs compétents, en leur demandant d'associer tous les acteurs concernés par le projet, en particulier les chômeurs de longue durée qui ont bénéficié de cette action.

L'équipe d'évaluation du projet est installée dès les débuts du projet afin qu'elle puisse observer l'ensemble du processus.

Conclusion

L'expérimentation que nous demandons est à la fois modeste et ambitieuse, reposant sur la volonté de faire société ensemble qui suppose de permettre à chacun, quel qu'il soit, d'apporter sa contribution. Aujourd'hui, l'emploi est le principal vecteur de cette contribution. L'objectif est donc de créer des emplois à hauteur des besoins.

Sur un plan économique, l'expérimentation s'appuie sur une conception qui est partagée par l'immense majorité de nos concitoyens : l'économie a pour objectif la création et le partage des richesses. La création est remarquablement réalisée par l'économie moderne, le partage beaucoup moins bien et en particulier parce que pour partager les richesses, il faut participer à leur création. Cette expérimentation a pour objectif de montrer que l'on peut permettre à tous de participer à la création des richesses.

Notre organisation économique repose actuellement sur deux pôles actifs : l'emploi public et l'emploi privé. Un troisième pôle qui est un pôle de transition : le chômage.

Mais depuis trente ans, ce pôle de transition, qui devait être passager, est devenu un pôle de long terme pour certains (2 millions de personnes au minimum – chômeurs depuis plus d'un an – à savoir 4 % au moins de la population active). Les développements du chômage de longue durée et de l'emploi précaire sont aujourd'hui la source la plus scandaleuse de l'exclusion sociale et de la pauvreté. En conséquence, nous pensons que les deux piliers traditionnels de l'emploi ne suffisent plus, à savoir :

- l'emploi public, outil de mise en œuvre des activités d'intérêt général nécessaires au bon fonctionnement de la société ;
- l'emploi privé, outil de création et de distribution de richesse pour l'ensemble de la population.

Il nous semble nécessaire de créer un troisième marché de l'emploi se structurant autour d'un cofinancement public-privé.

Concevoir l'emploi comme un droit est le concept source de cette proposition d'expérimentation qui consiste à refuser la fatalité d'un prix de marché qui serait tout puissant dans tous les domaines de l'économie, même dans celui de l'emploi, et qui renverrait le droit constitutionnel d'obtenir un emploi à des mécanismes hors d'atteinte.

Le pôle chômage doit retrouver son caractère de passage provisoire entre deux emplois, un chômage frictionnel est nécessaire mais il faut supprimer le chômage de longue durée. Pour cela nous proposons d'expérimenter la mobilisation territoriale pour l'emploi et la création d'entreprises d'un nouveau type, « à but d'emploi », qui devront organiser la participation de tous sans exception et pour lesquelles l'emploi devient un véritable objectif : le produit qu'elles seront en mesure de réaliser.

Voilà le troisième pilier que nous proposons d'expérimenter pour que l'extraordinaire succès de notre économie moderne puisse profiter à tous selon la formule gravée au CESE :

*« Considérer les progrès de la société
à l'aune de la qualité de vie du plus démuné et du plus exclu,
est la dignité d'une nation fondée sur les Droits de l'Homme. »*

Texte gravé au Conseil Economique, Social et Environnemental, Paris, février 2007