“Chacun a le devoir de travailler et le droit d’obtenir un emploi”

(Préambule de la Constitution de 1946 article 5)

Demande d’expérimentation ATD Quart Monde[1]:

Territoires zéro chômeur de longue durée

Ce dossier vise à présenter les grandes lignes d’un projet d’expérimentation locale, initié par le Mouvement ATD Quart Monde. **Le projet a pour objectif de montrer qu’il est possible de supprimer le « chômage de longue durée »[2] à l’échelle de petites circonscriptions ou bassins de vie, sans surcoût pour la collectivité publique prise dans son ensemble (« l’entreprise France »).**

Pour toute personne au chômage de longue durée, cela signifie que si elle souhaite avoir un emploi (digne de ce nom), elle le pourra. De la même manière que tout enfant de 6 ans a le droit d’être scolarisé, indépendamment de son niveau, de ses capacités spécifiques et du nombre d’élèves déjà présents dans l’école de son quartier.

***Important** : Il faut distinguer le chômage frictionnel, période entre deux emplois pendant laquelle les personnes bénéficient de l’assurance chômage à un niveau suffisant, du chômage de longue durée[3] que l’on pourrait aussi qualifier de « chômage d’exclusion ». **C’est ce dernier qui pose problème et fait l’objet du projet**, car il conduit souvent à la grande pauvreté et à l’exclusion, quand il ne l’accompagne pas déjà.*

Sommaire du dossier

Note de présentation **: « Territoires zéro chômeur de longue durée »** (17 pages)

Annexe 1 : **un nouveau concept d’emploi aidé, un nouvel entrepreneuriat, un nouveau marché** (6 pages)

Annexe 2 : **cahier des charges de la loi d’expérimentation** (4 pages)

Annexe 3 **: le coût de la privation durable d’emploi** (42 pages)

Annexe 4 **: une expérimentation à Seiches-sur-le-Loir en 1995** (20 pages)

Annexe 5 : **l’évaluation de l’expérimentation** (5 pages)

Annexe 6 : **foire aux questions** (21 pages)

---

1 Contact : Patrick Valentin, responsable du réseau Emploi-formation d’ATD Quart Monde : Tél. 06 26 21 51 15 - Courriel valentinpatrick@orange. fr

2 Par facilité de langage, le terme « chômage de longue durée » est employé dans la suite de cette note. Mais le projet ne se limite pas à cette catégorie administrative même s’il la recoupera certainement en grande partie : toutes les personnes qui sont durablement privées d’emploi stable et intéressées par un emploi en CDI à temps choisi rémunéré au SMIC seront concernées par le projet : ainsi, des personnes qui travaillent par intermittence ou à temps partiel subi peuvent désirer un emploi en CDI à temps plein et être concernées, alors qu’elles ne sont pas nécessairement chômeurs de longue durée au sens administratif du terme (c’est-à-dire inscrite à Pôle emploi depuis au moins un an).

3 Au sens où nous l’entendons dans ce projet, cf. note précédente.

Demande d'expérimentation ATD Quart Monde

Territoires zéro chômeur de longue durée

Note de présentation

1er juin 2014

Responsable : Patrick Valentin – ATD Quart Monde © L'emploi conçu comme un droit
Mail : valentinpatrick@orange.fr

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 Monde[1] 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 cet 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 sécurités. 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'employeurabilité » 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, piégeur 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'IAE[2] 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 personnes[4]. 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 donné[5] (« 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 :

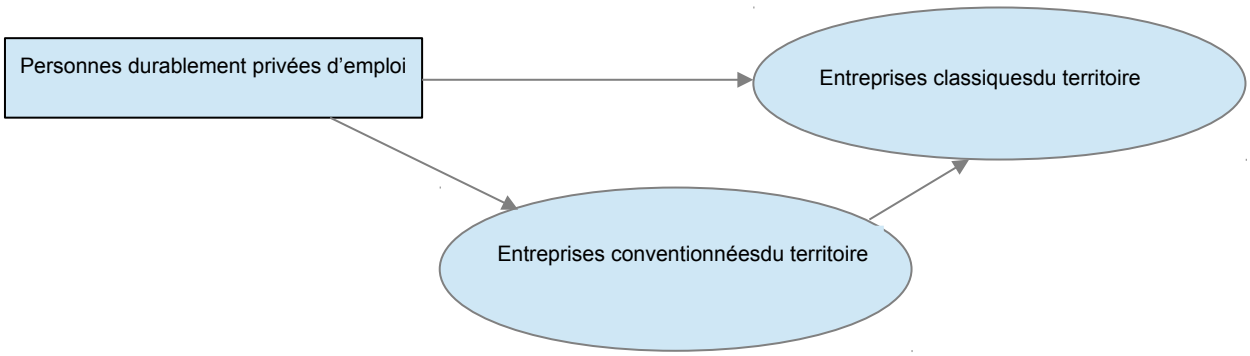
A/ « Le Comité Local de l'expérimentation », maître d'ouvrage qui peut regrouper tous les partenaires qui s'y engagent (modalités respectives de pilotage et de consultation à préciser localement). Il précise les objectifs locaux du projet, ainsi que les moyens.

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 telle[7]. 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 classique[8]

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'emploi[11], 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 Conseil 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 le s 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 démuni et du plus exclu,

est la dignité d'une nation fondée sur les Droits de l'Homme. »

Texte gravé au **C**onseil **E**conomique, **S**ocial et **E**nvironnemental, Paris, février 2007

Demande d'expérimentation ATD Quart Monde :

Territoires zéro chômeur de longue durée

Annexe n°1

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

23 mai 2014

Responsable : Patrick Valentin – ATD Quart Monde © L'emploi conçu comme un droit
Mail : valentinpatrick@orange.fr

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'aubaine[1] et les pertes d'emploi[2] ?

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'économie[3]. 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 besoin[4]) : 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 familial[5]), 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'aubaine[6] » et des « pertes d'emploi[7] ». 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-Loir[8], 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 dont 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 protégé[9].

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 bénéfices[10].

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.

Demande d'expérimentation ATD Quart Monde :

Territoires zéro chômeur de longue durée

Annexe n°2

Cahier des charges de la loi d'expérimentation

2 juin 2014

Présentation du document

La mise en œuvre de l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée », telle que décrite dans le document « note de présentation », nécessite un cadre législatif et réglementaire particulier. La présente annexe est une première étape vers l'élaboration de ce cadre. Elle est constitué de 3 parties :

1. un préambule qui pourrait préfigurer l'exposé des motifs de la loi d'expérimentation nécessaire à la mise en œuvre du projet ;
2. un rappel succinct du dispositif territorial envisagé ;
3. une description des différents thèmes que devront traiter la loi d'expérimentation et ses décrets d'application apportant, sur les thèmes où la réflexion est suffisamment avancée, de premiers éléments de contenus.

Préambule

Une série d'expérimentations territoriales « Zéro chômeur de longue durée »

En application de l'article 72 de la Constitution, une série d'expérimentations intitulées « zéro chômeur de longue durée » doit être engagée à compter de l'entrée en vigueur de la loi en objet.

La première série d'expérimentation sera limitée, pour une période de cinq années, aux territoires suivants… (en cours de détermination).

Elle aura pour but de tester une formule d'organisation et de financement permettant de réaliser l'engagement du préambule de la constitution : « [les citoyens] ont […] le droit d'obtenir un emploi »[1].

En cas d'évaluation positive, une seconde loi tenant compte des enseignements acquis permettra à tous les territoires candidats, correspondant au cahier des charges rédigé à la suite de cette première expérimentation, d'**« opter »** pour la suppression du chômage de longue durée, manifestant en cela la préférence de notre pays pour l'emploi et contre le chômage de désespérance sociale.

[1] La formule complète est « … le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi ». Toutefois le devoir de travailler n'étant pas en cause, à notre avis, mais seulement le droit d'obtenir un emploi nous nous permettons de privilégier ce terme.

Cette expérimentation permet d'assurer, à chaque habitant du territoire d'expérimentation durablement privé d'emploi, une proposition d'emploi en contrat à durée indéterminée à temps choisi, adaptée à sa situation et à ses compétences.

Une expérimentation « à budgets constants » par réallocation

Compte tenu de l'état des finances publiques, ce droit d'obtenir un emploi sera réalisé « a budgets constants » dans les lieux d'expérimentation visés au deuxième alinéa du présent préambule, par le financement de la création d'emplois supplémentaires, à proportion des besoins d'emploi de la population locale, grâce à la réallocation de dépenses publiques liées directement ou indirectement à la privation durable d'emploi (il s'agit de réallouer la part de chaque budget qui sera devenue mécaniquement « sans objet », parce que les personnes bénéficiaires auront retrouvé un emploi). En conséquence, la loi mettra en œuvre un mécanisme expérimental de financement impliquant ce transfert financier à budget inchangé dans des conditions administratives simplifiées. Dans cette perspective, tous les budgets publics (à tous les échelons territoriaux) qui auront été reconnus comme devant bénéficier directement ou indirectement, immédiatement ou à terme, de l'expérimentation locale « zéro chômeur de longue durée », devront contribuer au financement de ces emplois supplémentaires, **sans augmentation de leurs dotations respectives** (puisque c'est « la privation d'emploi » qui justifie la part de budget considéré et que cette privation est réduite par la création des emplois nouveaux). C'est pourquoi, la loi d'expérimentation et ses décrets d'application s'appuieront sur une **étude économique du coût de la privation durable d'emploi[2].**

Les territoires expérimentaux visés par la loi d'expérimentation seront confirmés sous la seule réserve que les assemblées délibérantes des collectivités territoriales concernées **confirment après promulgation** de la présente loi, leur engagement de se conformer, aux articles les concernant dans la loi… (à préciser).

Rappel du dispositif

Le « comité local de l'expérimentation » a la responsabilité d'organiser l'accès à l'emploi en CDI à temps choisi de touts les habitants durablement privées d'emploi du territoire expérimental.

Pour cela, il s'appuie sur le « Fonds local de financement de l'expérimentation » qui conventionne des entreprises ayant pour mission d'embaucher sans sélection ces personnes, en contrepartie de quoi elles reçoivent du Fonds un montant forfaitaire annuel par personne.

Le Fonds local est alimenté par la réallocation de la part de chaque budget qui sera devenue « sans objet » parce que les personnes concernées auront retrouvé un emploi.

Les personnes salariées par l'entreprise conventionnée dans le cadre du présent dispositif sont tenues de rester disponibles sur le marché de l'emploi, afin d'évoluer au maximum vers l'emploi en entreprise ordinaire.

Les entreprises conventionnées doivent remonter leur résultat net au Fonds local de financement de l'expérimentation afin d'assurer une utilisation optimale de l'argent public.

Les fonds locaux remontent eux-mêmes leurs excédents à un « fonds national de financement de l'expérimentation » assurant la péréquation entre territoires expérimentaux.

Un « comité national de l'expérimentation » assure la coordination nationale de la démarche « Territoires zéro chômeur de longue durée », le suivi des expérimentations locales et de leur évaluation.

Thèmes à traiter

1. Le public

- **Définition du public du projet :**
  - Ne se limite pas à la catégorie administrative « chômeurs de longue durée » mais doit englober toutes les personnes appartenant à la population active qui s'estiment privées d'emploi et **sont prêtes à accepter un emploi, dans les conditions du code du travail, « à durée indéterminée disponible »[3], adapté à leurs capacités et « à temps choisi », au SMIC**.[4]

[2] ATD Quart Monde a réalisé une telle étude, cf. Annexe n°3.

[3] Cf. 2.5 : Le contrat de travail « CDI disponible ».

[4] Cette définition est à la fois précise et ne recouvre pas les catégories administratives actuelles. C'est volontaire et cela correspond à un point important d'expérimentation. La complexité des situations ne permet pas de définir telle ou telle catégorie. Il faut donc avoir

- Critère de résidence sur le territoire expérimental à la date de démarrage de l'expérimentation.
- Les personnes privées d'emploi qui ne souhaitent pas bénéficier du projet ne peuvent être sanctionnées à ce titre.

2. Le dispositif

2.1 Le comité national de l'expérimentation

- **Mission :** assurer la coordination des expérimentations locales, piloter et capitaliser leur évaluation locale, répondre aux difficultés éventuelles…
- **Composition :** représentants de l'Etat, de Pôle emploi, des partenaires sociaux, de réseaux de l'Insertion par l'activité économique et des associations ayant pour objet la lutte contre le chômage et l'exclusion sociale, des initiateurs du projet (ATD Quart Monde), personnalités qualifiées...

  NB : aujourd'hui, la mission du comité national est assurée par ATD Quart Monde. Cette situation est provisoire, dans l'attente de l'obtention du cadre légal de l'expérimentation.
- **Autorité responsable :** un représentant qualifié d'ATD Quart Monde.
- **Direction opérationnelle :** à préciser.
- (aujourd'hui constitué du mouvement ATD Quart Monde mais demain constitué plus largement des partenaires nationaux pressentis : partenaires sociaux, réseaux de l'IAE, Secours Catholique etc.)

2.2 Le comité local de l'expérimentation

- **Mission :** piloter l'expérimentation sur le territoire concerné.
- **Composition :** les collectivités locales concernées, un représentant de l'État, de Pôle emploi, syndicats d'employeurs et de salariés, entreprises ordinaires et conventionnées, associations ayant pour objet la lutte contre le chômage et l'exclusion sociale, tous représentants des personnes concernées par le projet.
- **Autorité responsable :** un maire ou son représentant, désigné par les municipalités appartenant au territoire expérimental.
- **Direction opérationnelle :** un directeur et des assistants, désignés par le comité local et bénéficiant de pouvoirs délégués, responsable notamment du fonctionnement du Fonds de financement local**.**

2.3 Les fonds de financement de l'expérimentation (local et national)

- **Statut** : de droit privé avec délégation de service public (affermage, concession ou autre à voir). Géré par le comité exécutif **au niveau local,** et sous la responsabilité d'un « délégué » du comité national **au niveau national**.
- **Périmètre géographique :** un fonds pour chaque territoire expérimental. Un fonds de « consolidation » au niveau national. Mécanisme type « holding », mutualisation des excédents pour réguler le prix de l'emploi sur les différents territoires. (Statuts à écrire)
- **Gouvernance : le fonds local** sous l'autorité du comité exécutif de l'expérimentation ; le fonds national sous l'autorité du comité national de l'expérimentation.
- **Mission : - National :** collecter auprès des financeurs (État, Pôle emploi, Collectivités territoriales concernées, Caisse de Sécurité sociale) les sommes réallouées pour le financement des emplois en entreprise conventionnée et reverser aux fonds locaux. Recevoir les excédents éventuels des fonds locaux et moduler le « prix de l'emploi ». - **Local** ; assurer le conventionnement au prix obtenu du national, le financement, et le contrôle des entreprises conventionnées, ainsi que la mutualisation de leurs excédents éventuels.
- **Contrôle :** modalité de contrôle de la gestion assurée par les fonds. Comptes de résultats et bilan. Détail des emplois créés, détail des chiffres d'affaire réalisés.

---

recours à une formule, précise mais ouverte où chacun mesurera les avantages et les inconvénients qui lui semblent convenir à « l'optimisation » de son cas particulier.

2.4 Les entreprises conventionnées

- **Statut :** personne morale avec ou sans but lucratif (référence à la loi sur l'ESS) mais appartenant à l'économie sociale et solidaire.
- **Contenu de la convention avec le fonds :**
  - engagements de l'entreprise : nombre de recrutements à réaliser ; embauche non sélective en CDI disponible, à temps choisi, au SMIC horaire, des personnes qui lui sont présentées ; limites de rémunération des capitaux à prévoir, échelle des salaires maximale à prévoir.
  - engagements du fonds : financement forfaitaire pour chaque emploi créé (modalités d'avances sur embauche et de régularisation à préciser) ;
  - modalités de remontée des excédents au fonds. Réserve de trésorerie, un à deux mois à prévoir, investissements pour N+1, justifiés soit par le besoin de « production d'emplois supplémentaires » sur le territoire, soit par le projet économique et technique de rendre cette production moins onéreuse ; réserves diverses prévues par la comptabilité, le solde éventuel inutilisé pour l'année N+1 est reversé au fonds.
- **Conditions d'exécution et de contrôle de la convention :** annuel sur pièce et sur place.
- **Modalités de renégociation, suspension ou dénonciation :** annuel sur pièce.

2.5 Le contrat de travail « CDI disponible »

- **Définition des « offres d'emploi acceptables »**, celles auxquelles les salariés en CDI disponible sont tenus de postuler;
- **Engagements du salarié :** postuler à toutes les « offres d'emploi acceptables » ;
- **Engagements de l'entreprise conventionnée :** reprendre le salarié en cas d'échec de son intégration en entreprise ordinaire, sous certaines conditions.
- **Engagements du service public de l'emploi délégué à la fonction « relais » :** maintien de l'inscription du salarié à Pôle emploi ; transmission au salarié les offres d'emploi qui peuvent le concerner ; proposition d'actions de découverte des entreprises locales ; accompagnement avant, pendant et après le recrutement en entreprise ordinaire.
- **Recours en cas de non-respect des engagements des parties prenantes :** conseil de prud'hommes.

3. Le financement par réallocation

- **Définition des montants annuels forfaitaires par personne pour un temps plein, à réallouer par chaque financeur au fonds de financement de l'expérimentation** (référence à l'étude macro-économique sur le coût de la privation d'emploi, cf. Annexe n°3). Pour chaque personne embauchée, ces montants sont recalculés au prorata du temps de travail.
- **Modalités de réallocation des montants potentiellement économisés par l'État**
- **Modalités de réallocation des montants potentiellement économisés par Pôle emploi**
- **Modalités de réallocation des montants économisés par les collectivités territoriales** (Régions, Départements, Communautés de communes, communes) : pour chaque niveau de collectivité :
  - accord sur un seul montant forfaitaire national, donc identique d'une collectivité à l'autre, sur la base des analyses nationales (étude macro-économique) mais modulation possible du paiement en fonction des situations locales.
  - délibération de la collectivité actant son accord pour verser ce montant pour chaque personne embauchée.
- **Modalités de réallocation des gains induits pour les caisses de Sécurité sociale**

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

Annexe n° 3 détaillée

Étude macro-économique

sur le coût de la privation durable d'emploi

4 mars 2015

Responsable : Patrick Valentin – ATD Quart Monde © L'emploi conçu comme un droit
Mail : valentinpatrick@orange. fr

Table des matières

1. Objectif....4
2. Démarche....4
3. Statut du document....5
4. Public cible....5
5. Dépenses et manque à gagner pour la collectivité publique....5
Tableau de synthèse....6
5.1. Tableau 1 : Dépenses publiques – coûts directs – dépenses ciblées pour l'emploi....8
5.2. Tableau 2 : Dépenses publiques – coûts directs – dépenses sociales....9
5.3. Tableau 3 : Dépenses publiques – coûts indirects....10
5.4. Tableau 4 : Manques à gagner en impôts et cotisations sociales....10
6. Répartition par financeur du coût de la privation durable d'emploi – tableaux par types de coût…11
6.1. Tableau 1 : Dépenses publiques – coûts directs – dépenses ciblées pour l'emploi....12
6.2. Tableau 2 : Dépenses publiques – coûts directs – dépenses sociales....14
6.3. Tableau 3 : dépenses publiques – coûts indirects....15
6.4. Tableau 4 : manques à gagner en impôts et cotisations sociales....16
7. Répartition par financeur du coût de la privation durable d'emploi – tableaux par financeurs....17
Tableau de synthèse....17
7.1. Tableau 1 : coûts pour l'Etat....18
7.2. Tableau 2 : coûts pour Pôle emploi....20
7.3. Tableau 3 : coûts pour le Conseil général....20
7.4. Tableau 4 : coûts pour la Commune....21
7.5. Tableau 5 : coûts pour le Conseil régional....21
7.6. Tableau 6 : coûts pour la Sécurité sociale....22
7.7. Tableau 7 : coûts pour les organismes privés complémentaires....22
8. Annexe – commentaires sur les postes budgétaires des tableaux des chapitres 5 et 6....23
8.1. Tableau 1 : Dépenses publiques – coûts directs – dépenses ciblées pour l'emploi....23
1.1 Allocation de Solidarité Spécifique (ASS)....23
1.2 Insertion par l'activité économique (IAE)....23
1.3 Pôle emploi (intervention, fonctionnement et investissement)....23
1.4 CUI-CAE....24
1.5 CUI-CIE....24
1.6 Emplois d'avenir....24
1.7 Allocation CIVIS....24
1.8 Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Jeunes (FIPJ)....25
1.9 Fonds d'aide aux jeunes....25
1.10 Missions locales et Permanences, d'Accueil, d'Information et d'Orientation (PAIO)....25
1.11 Écoles de la 2e chance (E2C)....26
1.12 Établissement public d'insertion et de défense (EPIDe)....26
1.13 Maisons de l'emploi....27
1.14 Formation des demandeurs d'emploi (fonctionnement et rémunération)....27
1.15 Mesures en faveur de l'emploi des personnes handicapées....28
1.16 Allocation Équivalent Retraite (AER) et Allocation Transitoire de Solidarité (ATS)....28
1.17 Allocation Temporaire d'Attente (ATA)....29

8.2. Tableau 2 : Dépenses publiques – coûts directs – dépenses sociales....29
2.1 RSA socle, RSA activité (part Conseil général) et fonds d'insertion départementaux....29
2.2 Prime de Noël....30
2.3 Aide sociale aux personnes handicapées....30
2.4 Allocation Adulte Handicapé (AAH)....30
2.5 Aides au logement....31
2.6 Fonds de Solidarité Logement (FSL) – maintien dans le logement et factures de fluides....31
2.7 Mesures hébergement (hébergement d'urgence, CHRS…)....33
2.8 Aides facultatives des CCAS et CIAS....33
2.9 Réductions sur la restauration scolaire en fonction du quotient familial....34
2.10 Aides facultatives des Conseils généraux....35
2.11 Aides financières des CAF et MSA....35
2.12 CMU de base....35
2.13 CMU complémentaire et Aide à l'acquisition d'une Complémentaire Santé (ACS)....35
8.3. Tableau 3 : Dépenses publiques – coûts indirects....36
3.1 Délinquance....36
3.2 Aide Sociale à l'enfance (placements et mesures éducatives)....38
3.3 Maladie....38
3.4 Protection sociale assurée par les Institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM)....39
3.5 Échec scolaire....40
8.4. Tableau 4 : Manques à gagner en impôts et cotisations sociales....40
4.1 Taxe d'habitation et redevance télé....40
4.2 TVA....41
4.3 CSG et CRDS....41
4.4 Cotisations sociales sur les bas salaires non exonérées....41

1. Objectif

Cette étude est réalisée dans le cadre d'un projet d'expérimentation dont l'objectif est de démontrer, sur quelques territoires pilotes, comment la réaffectation des coûts directs, indirects et induits par la précarité et le chômage d'exclusion peut permettre le financement d'emplois en CDI, à temps choisi, pour l'ensemble des personnes concernées, sans supplément de dépenses budgétaires à la charge de la collectivité[1].

Cette démonstration expérimentale reposera sur trois constats concernant les victimes de la privation d'emploi et une condition concernant le territoire expérimental :

- Premier constat : personne n'est inemployable, comme nous l'apprend l'expérience de l'Insertion par l'Activité Économique (IAE), pour peu que l'emploi soit adapté avec soin à chacun ;
- Deuxième constat : ce n'est pas le travail qui manque, du moins si nous acceptons tous les travaux utiles, au-delà de leur solvabilité immédiate ;

Pour pouvoir faire cette expérimentation, il nous reste donc à exposer le troisième constat, qui fait l'objet du présent document : **l'argent ne manque pas et il peut assurer largement le financement de l'emploi, même modeste, à proportion des besoins d'emploi de la population,** de sorte que l'emploi soit vraiment vécu par celle-ci comme un droit accessible à tous.

Resteront alors deux point essentiels, conditions de possibilité de l'expérimentation :

- que les pouvoirs publics acceptent de créer le cadre légal permettant, à titre expérimental, la réaffectation des coûts de la privation d'emploi au financement de l'emploi ;
- que des territoires expérimentaux soient suffisamment solidaires et responsables pour engager une telle démonstration.

L'objectif de la présente étude est donc de détailler un coût de la privation d'emploi, payé actuellement par la collectivité publique prise dans son ensemble, et montrer comment ce coût peut être transféré, « recyclé » pour financer l'emploi et ré-inclure dans l'emploi tous ceux qui le désirent.

2. Démarche

La démarche de la présente étude consiste à :

- Fixer un public cible : les personnes a priori concernées par le projet « Territoires zéro chômeur de longue durée » ;
- Déterminer ce que deviendraient différentes dépenses et manques à gagner, pour la collectivité publique considérée dans sa globalité, si le projet s'appliquait à l'ensemble du territoire français et que l'ensemble du public cible faisait le choix de reprendre un emploi à temps plein dans le cadre de celui-ci (donc payé au SMIC) ;
- Établir en conséquence, l'unité de financement que l'on peut transférer pour produire l'emploi.

Le calcul est fait sur la base des chiffres au 31 décembre 2013. Lorsque nous ne disposons pas de ces chiffres, ils sont extrapolés à partir de données antérieures.

À noter

Considérer la collectivité publique dans sa globalité signifie raisonner « entreprise France », c'est-à-dire globaliser les dépenses et manques à gagner pour l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, les caisses de sécurité sociale. Par exemple, une dépense de l'État servant à alimenter les caisses de sécurité sociale ne sera pas comptabilisée, car elle est neutre au niveau de « l'entreprise France ».

1 Pour une présentation détaillée de ce projet, cf. « Territoires zéro chômeur de longue durée, présentation d'un projet d'expérimentation locale ».

3. Statut du document

Le présent document est un document de travail. Certains points demanderaient à être précisés ou complétés mais le Mouvement ATD Quart Monde, limité par les données auxquelles il a accès, ne peut à ce stade affiner davantage son contenu.

Il a cependant fait le choix de le diffuser :

- parce que, malgré ses limites, ce document apporte des ordres de grandeur suffisamment significatifs pour étayer la démarche du projet « Territoires zéro chômeur de longue durée » ;
- pour que des personnes ou institutions disposant de données plus précises puissent réagir et en affiner le contenu.

4. Public cible

L'objet du projet « Territoires zéro chômeur de longue durée » est d'offrir un cadre permettant à toutes les personnes, durablement privées d'un emploi stable et en situation de pauvreté, d'accéder à un emploi en CDI à temps choisi. Ce sont donc la précarité et le chômage d'exclusion qui sont visés.

C'est pourquoi, dans le cadre de la présente étude, le public pris en compte est composé des demandeurs d'emploi non indemnisables par l'assurance chômage de catégories A, B ou C[2], soit **2 334 116 personnes et 39,6 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi[3].**

À noter

le public cible pris en compte ici peut être sensiblement différent de celui qui apparaîtra lors de l'expérimentation de terrain : celle-ci peut révéler que certaines catégories de personnes non prises en compte dans l'étude souhaitent intégrer le projet. Par exemple :

- des chômeurs indemnisés par l'assurance-chômage en dessous du SMIC net,
- des allocataires du RSA non inscrits comme demandeurs d'emploi,
- des jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en formation ni demandeurs d'emploi.

On fait l'hypothèse que cet écart au niveau du public cible ne modifiera pas fondamentalement les résultats de l'étude. **Cette hypothèse demanderait cependant à être vérifiée**, c'est pourquoi il est envisagé de conduire dans les prochains mois, sur un territoire expérimental, une étude micro-économique permettant d'évaluer auprès du public potentiel du projet le coût effectif du chômage d'exclusion pour la collectivité.

5. Dépenses et manque à gagner pour la collectivité publique

La présente étude chiffre les conséquences financières suivantes de la précarité et du chômage d'exclusion :

- **Dépenses publiques** :

---

2 Les catégories :
- D : demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi (en raison d'un stage, d'une formation, d'une maladie…) y compris les demandeurs d'emploi en convention de reclassement personnalisé (CRP), en contrat de transition professionnelle (CTP) ou en contrat de sécurisation professionnelle (CSP), sans emploi ;
- E : demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, en emploi (par exemple : bénéficiaires de contrats aidés, créateurs d'entreprise).

ne sont pas prises en compte, les personnes concernées étant déjà, soit en emploi, soit engagées dans une démarche de projet professionnel, soit non disponibles pour travailler immédiatement (maladie…).

3 Source : DARES, février 2014, « Caractéristiques des demandeurs d'emploi selon l'indemnisabilité ». Les chiffres fournis sont au 30 septembre 2012 : 2 153 700 demandeurs d'emploi de catégories A, B ou C non indemnisables par l'assurance chômage sur un total de demandeurs d'emploi de 5 435 100 (source : Pôle emploi / DARES, juillet 2014, « séries mensuelles nationales cvs-cjo »), soit 39,6 %. Le nombre total de demandeurs d'emploi étant à fin décembre 2013 de 5 890 400, on obtient, en appliquant le même ratio, une estimation de 2 334 116 demandeurs d'emploi de catégories A, B ou C non indemnisables par l'assurance chômage en décembre 2013.

- coûts directs : dépenses qui peuvent être directement reliées à la privation d'emploi du public cible :
  - dépenses ciblées pour l'emploi (Indemnités chômage, fonctionnement de Pôle emploi…)
  - dépenses sociales (RSA, AAH, APL…)
- coûts indirects : dépenses induites par les conséquences sociales du chômage dans les domaines du logement, de la santé, de la sécurité, de la protection de l'enfance…

- **Manques à gagner en impôts et cotisations sociales**

Le total de ces dépenses et manques à gagner représente ce que la société consacre aujourd'hui aux personnes en situation de précarité ou de chômage d'exclusion et qu'elle pourrait utilement rediriger vers le financement d'emplois pour celles-ci.

Tableau de synthèse

	Montant (milliards d'€)
Coûts directs	
Dépenses ciblées pour l'emploi (Tableau 1)	6,79
Dépenses sociales (Tableau 2)	9,52
Coûts indirects (Tableau 3)	7,16
Manques à gagner en impôts et cotisations sociales (Tableau 4)	12,63
TOTAL	**36,11**

Nombre de personnes concernées (public cible)	2 334 116
TOTAL par personne (en €)	**15 470**

NB :

1) Le parti pris de l'étude étant, en cas d'absence de données suffisamment précises, de choisir les cas les plus défavorables ou de faire des hypothèses a minima, **les chiffres ci-dessus sont certainement sous-estimés,** d'autant que :

   a) fautes de données récentes, certains chiffres sont assez anciens (par exemple les dépenses de formation datent de 2011). Or, le nombre de demandeurs d'emploi ayant très sensiblement augmenté depuis, il est probable que les dépenses correspondantes aient augmenté, même si on ne peut en être certain, les budgets n'évoluant pas nécessairement à proportion des besoins.

   b) n'ont pas été pris en compte certains coûts et manques à gagner complexes à évaluer, tels que :

      - les économies pour la collectivité en prestations familiales sous conditions de ressources (prestation d'accueil du jeune enfant, allocation de rentrée scolaire, complément familial…), du fait du gain de pouvoir d'achat entraîné par la reprise d'emploi : seules les aides au logement ont été prises en compte ;
      - certaines économies en réductions tarifaires mises en place par certaines collectivités territoriales et liées au quotient familial ou au statut de demandeur d'emploi ou d'allocataires de minima sociaux (centre de loisirs, piscine, médiathèque, transports[4]…). Seules celles portant sur la restauration scolaire sont prises en compte dans l'étude :
      - le manque à gagner en impôt sur le revenu, pour les personnes que la reprise d'emploi à plein temps au SMIC rendrait imposables.

2) L'étude n'évalue pas les **retombées économiques positives pour les entreprises**. Celles-ci sont néanmoins réelles et montrent l'intérêt du projet pour la dynamique économique. Il s'agit bien sûr d'abord du surcroît de consommation engendré par l'augmentation du pouvoir d'achat des personnes concernées, mais aussi, par exemple des économies réalisées par les entreprises qui accordent des tarifs sociaux sous conditions de ressources ou de statut à leurs clients (EDF, GDF-Suez, Orange…).

4 Par exemple :
- la carte Actuël financée par le Conseil régional de Bretagne qui offre 75 % de réduction sur les TER aux allocataires de minima sociaux et demandeurs d'emploi faiblement indemnisés.
- La gratuité ou les réductions sur les transports en commun de certaines villes comme Rennes.

5.1. Tableau 1 : Dépenses publiques – coûts directs – dépenses ciblées pour l'emploi

Il présente, pour chaque poste de dépense :

- le montant total de la dépense à l'échelle du pays,
- le public concerné,
- le facteur à appliquer, s'il y a lieu, pour rapporter cette dépense au public cible,
- le montant de la dépense publique pour le public cible.

NB : **Dans ce tableau et les suivants, à chaque poste budgétaire est affecté une référence à deux chiffres** (par ex. 1.1 pour l'Allocation de Solidarité Spécifique) **qui permet de le retrouver dans les tableaux des chapitres 6 et 7 et renvoie aux explications fournies au chapitre 8 page 23 « Annexe – commentaires sur les postes budgétaires des tableaux des chapitres 5 et 6 ».**

	Poste Budgétaire	Financeur	Dépense totale (millions d'€)	Public concerné	Facteur à appliquer	Dépense pour le public cible (millions d'€)
1.1	Allocation de Solidarité Spécifique (ASS)	Fonds de solidarité	2 484	Chômeurs indemnisés en fin de droits à l'assurance chômage	89,2%	2 215
1.2	Insertion par l'Activité Économique (IAE)	État	234	Personnes en difficulté d'accès à l'emploi	0,0%	0
1.3	Pôle emploi (intervention, fonctionnement et investissement)	État et UNEDIC essentiellement	4 980	Tous demandeurs d'emploi	59,4%	2 958
1.4	CUI-CAE	État	1 808	Personnes en difficulté d'accès à l'emploi	0,0%	0
1.5	CUI-CIE	État	135	Idem	0,0%	0
1.6	Emplois d'avenir	État	1 246	Jeunes peu ou pas qualifiés en difficulté d'insertion professionnelle	0,0%	0
1.7	Allocation CIVIS	État	51	Jeunes de 16 à 25 ans en difficulté d'insertion professionnelle	100,0%	51
1.8	Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Jeunes (FIPJ)	État	22	Jeunes de 16 à 25 ans en difficulté d'insertion professionnelle	100,0%	22
1.9	Fonds d'Aide aux Jeunes (FAJ)	Conseils généraux essentiellement	28	Jeunes de 16 à 25 ans en difficulté d'insertion sociale et/ou professionnelle	50,0%	14
1.10	Écoles de la 2ème chance	État, Acsé, FSE, Collectivités locales et entreprises essentiellement	72	Jeunes de 16 à 26 ans sans qualification ni diplôme	50,0%	36
1.11	Etablissement Public d'Insertion et de Défense (EPIDe)	État essentiellement	86	Jeunes de 18 à 25 ans sans diplôme, sans qualification ou en voie de marginalisation	100,0%	86
1.12	Missions locales et Permanences d'Accueil d'Information et d'Orientation	État, Régions, EPCI et Communes principalement	530	Jeunes de 16 à 25 ans en difficulté d'insertion professionnelle et/ou sociale	10,0%	53
1.13	Maisons de l'emploi	État, communes et EPCI essentiellement	65	Tous demandeurs d'emploi	10,0%	7
1.14	Formation des demandeurs d'emploi (fonctionnement et rémunération)	État et Régions	3 297	Tous demandeurs d'emploi	39,6%	1 306
1.15	Mesures en faveur de l'emploi des personnes handicapées	État	337	Travailleurs reconnus handicapés	0,0%	0
1.16	Allocation Équivalent Retraite (AER) et Allocation Transitoire de Solidarité (ATS)	État et Fonds de Solidarité	145	Demandeurs d'emploi n'ayant pas atteint l'âge de la retraite mais justifiant des trimestres requis pour bénéficier d'une retraite à taux plein	3,6%	5
1.17	Allocation temporaire d'attente	Etat	39	Demandeurs d'asile inscrits en tant que demandeurs d'emploi et dont les revenus sont inférieurs au montant forfaitaire servant de base au calcul du RSA	100,0%	39
	Total dépenses ciblées pour l'emploi					**6 792**

NB : dans le tableau ci-dessus, l'ensemble des chiffres de la colonne « dépense totale » qui concernent les dépenses de l'État sont issus de l'annexe au projet de loi de finances 2014 « Projets annuels de performances – Travail et emploi ».

5.2. Tableau 2 : Dépenses publiques – coûts directs – dépenses sociales

Ce tableau rassemble les principales dépenses sociales découlant de la privation d'emploi des personnes appartenant au public cible. Il comporte les mêmes colonnes que le tableau précédent.

	Poste Budgétaire	Financeur	Dépense totale (millions d'€)	Public concerné	Facteur à appliquer	Dépense publique pour le public cible (millions d'€)
2.1	RSA (socle et part CG du RSA activité + fonds d'insertion)	Conseil général	8 127	Ménages allocataires du RSA dont les revenus sont inférieurs au RSA socle	45,8%	3 718
2.2	Prime de Noël	FNSA	476	Ménages allocataires du RSA, de l'ASS, de l'AER ou de l'ATS	37,6%	179
2.3	Aide sociale aux personnes handicapées	Conseil général	6 365	Personnes handicapées	0,0%	0
2.4	Allocation adultes handicapés (AAH)	Etat	8 390	Personnes handicapées ayant droit à l'AAH	2,2%	186
2.5	Aides au logement	État, régimes de prestations familiales et cotisations employeurs	17 014	Ménages à faibles revenus	Sans objet	3 594
2.6	Fonds de solidarité logement (FSL) – maintien dans le logement et factures de fluides	Conseil général, CAF, bailleurs sociaux, fournisseurs de fluides (électricité, eau, tél)	303	Ménages à faibles revenus	50,0%	152
2.7	Mesures hébergement (Hébergement d'urgence, CHRS...)	État	1 244	Personnes en difficulté d'accès au logement	20,0%	249
2.8	Aides facultatives des CCAS et CIAS	Communes et Communautés de communes	367	Ménages à faibles revenus	54,0%	198
2.9	Aides facultatives des départements	Conseils généraux	954	Ménages à faibles revenus	54,0%	515
2.10	Réductions sur la restauration scolaire en fonction du quotient familial	Communes	inconnu	Ménages à faibles revenus	Sans objet	72
2.11	Aides financières des CAF et MSA	CAF et MSA	670	Ménages à faibles revenus	54,0%	362
2.12	CMU de base	Sécurité sociale	6 000	Ménages à faibles revenus non affiliés à un régime obligatoire d'assurance-maladie	0,0%	0
2.13	CMU complémentaire et Aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS)	Fonds CMU (organismes d'assurance complémentaire santé)	2 097	Ménages à faibles revenus	14,1%	296
	Total dépenses sociales					**9 520**

5.3. Tableau 3 : Dépenses publiques – coûts indirects

Ce tableau rassemble les dépenses indirectes liées à certaines conséquences sociales et sociétales de la privation d'emploi, manifestes aux yeux des acteurs de terrain et pour partie confirmées par des études.

NB : Du fait de l'approche très globale de ces dépenses et de l'insuffisance d'études suffisamment fines, la marge d'erreur est importante, ces chiffres pouvant tout au plus donner un ordre de grandeur des coûts concernés.

	Poste Budgétaire	Financeur	Dépense totale (millions d'€)	Public concerné	Facteur à appliquer	Dépense pour le public cible (millions d'€)
3.1	Délinquance	État et collectivités territoriales	14 616	Auteurs de délits	20,00%	2 923
3.2	Aide sociale à l'enfance (placements et mesures éducatives)	Conseil général	6 327	Enfants en difficulté sociale	25,00%	1 582
3.3	Maladie	Caisses d'assurance -maladie	223 249	Personnes malades	0,72%	1 603
3.4	Protection sociale assurée par les Institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM)	État, collectivités territoriales et organismes de sécurité sociale	3 375	Personnes en risque « emploi » ou « pauvreté et exclusion »	sans objet	955
3.5	Echec scolaire	État	2 009	Élèves en échec scolaire	5,00%	100
Total coûts indirects						**7 164**

5.4. Tableau 4 : Manques à gagner en impôts et cotisations sociales

Ces manques à gagner sont dus principalement aux exonérations fiscales (taxe d'habitation, redevance télé) dont bénéficie une partie du public cible, à sa consommation réduite impactant les recettes de TVA, et à sa participation moindre à la CSG, à la CRDS et aux cotisations sociales liées au statut de salarié.

	Poste budgétaire	Institution ou organisme concerné	Manque à gagner pour le public cible de l'étude (millions d'€)
4.1	Taxe d'habitation et redevance télé	État	464
4.2	TVA	État	1 122
4.3	CSG et CRDS	Administrations de sécurité sociale	3 181
4.4	Cotisations sociales sur les bas salaires non exonérées	Caisses de sécurité sociale et État	7 865
Total Manques à gagner			**12 632**

6. Répartition par financeur du coût de la privation durable d'emploi – tableaux par types de coût

La série de tableaux du chapitre 5 a mis en évidence pour les dépenses publiques et les manques à gagner quels sont les montants globaux estimés, la nature du financeur et les montants de la dépense au regard du public cible qui totalisent près de 36 milliards d'euros annuellement. Voyons maintenant la répartition des postes budgétaires par financeurs retenus[5].

Les tableaux ci-dessous montrent comment les postes budgétaires se répartissent entre financeurs et comment les arbitrages se sont effectués pour retenir le ou les financeurs pour chacun d'entre eux. Comme au chapitre précédent, un tableau a été réalisé pour chaque type de coût : dépenses publiques directes liées à l'emploi (tab. 6.1) ou aux politiques sociales (tab. 6.2), dépenses publiques indirectes (tab. 6.3), des manques à gagner en impôts et cotisations sociales (tab. 6.4).

NB : ci-après dans les tableaux, les coûts de certains postes budgétaires pour certains financeurs sont indiqués « non pris en compte », soit parce que le coût global pour ce financeur est trop minime pour justifier de l'impliquer dans le mécanisme de réallocation, soit parce qu'il s'agit d'un financeur privé auquel il n'est pas possible d'imposer une réallocation des économies potentielles que le projet lui fera réaliser. Ces montants non réalloués ne représentent toutefois que 0,5 % du coût total, ce qui est négligeable.

5 Par « financeur retenu », on entend celui qui sera sollicité au titre de ce poste budgétaire pour abonder au fonds de financement de l'expérimentation.

6.1. Tableau 1 : Dépenses publiques – coûts directs – dépenses ciblées pour l'emploi

Poste budgétaire	Dépense public cible (en millions)	Financeur de 1er ordre		Financeur retenu	Montant par financeur (en millions)
1.1 Allocation de Solidarité Spécifique	2215,91	Fonds de solidarité (financé par deux prélèvements : la contribution exceptionnelle de solidarité et le prélèvement de solidarité)		Pôle emploi	2215,91
		Etat (prog 102 – subvention d'équilibre)			
1.3 Pôle emploi	2958,12	UNEDIC État, FSE, conseils généraux, PLIE, autres organismes de sécurité sociale, association pour la gestion de la garantie des créances salariales, ressources propres (Pôle emploi)		Pôle emploi	2958,12
1.7 Allocations CIVIS	50,51	Etat (prog 102)		Etat	50,51
1.8 Fonds d'insertion professionnelle des jeunes	22,00	Etat (prog 102)		Etat	22,00
1.9 Fonds d'aide aux jeunes	14,05	Conseil général (transfert d'une part de la taxe supplémentaire sur les contrats d'assurance), autres collectivités, organismes de prestation sociale		Conseil Général	14,05
1.10 Ecoles de la deuxième chance	36,00	Etat (prog 102)	10,08	Etat	11,16
		Acsé	1,08		
		FSE	3,24	Non pris en compte	
		Communes	3,6	Commune	3,6
		Départements	3,24	Conseil Général	3,24
		Régions	12,6	Conseil Régional	12,6
		Entreprises (via la taxe d'apprentissage)	2,52	Non pris en compte	
1.11 Établissement public d'insertion de la défense	86,40	Etat (prog 102)	45	Etat	67,16
		Etat (prog 147)	22,16		
		FSE	10	Non pris en compte	
		ASP	0,04		
		Autres dons et subventions	1,29		

Poste budgétaire	Dépense public cible (en millions)	Financeur de 1er ordre		Financeur retenu	Montant par financeur (en millions)
1.12 Missions locales et permanences d'accueil, d'information et d'orientation	53	Etat (prog 102)	20,09	Etat	20,09
		Communes et EPCI	10,92	Commune	10,92
		Régions	9,81	Conseil Régional	9,81
		Départements	2,76	Conseil Général	2,76
		FSE	1,48	Non pris en compte	
		Partenaires sociaux	2,07	Non pris en compte	
		Autres organismes publics (dont Pôle emploi) et privés	5,88	Pôle emploi	5,88
1.13 Maisons de l'emploi	6,54	État (prog 102)	3,60	Etat	3,86
		État (autres)	0,26		
		Communes et EPCI	1,57	Commune	1,57
		Régions	0,26	Conseil Régional	0,26
		Départements	0,26	Conseil Général	0,26
		FSE	0,20	Non pris en compte	
		Entreprises	0,13		
		Autres	0,26		
1.14 Formation des demandeurs d'emploi	1305,61	Etat	352,44	Etat	352,44
		Régions	463,32	Conseil Régional	463,32
		Entreprises	43,56	Non pris en compte	
		Autres administrations publiques (principalement UNEDIC et pôle emploi)	446,29	Pôle emploi	446,29
1.16 (AER) et (ATS)	5,26	Etat (programme 102)		Etat	5,26
1.17 (ATA)	38,53	Etat (programme 102)		Etat	38,53

6.2. Tableau 2 : Dépenses publiques – coûts directs – dépenses sociales

Poste budgétaire	Dépense public cible	Financeur de 1er ordre		Financeur retenu	Montant par financeur (en million
2.1 Revenu de solidarité active (RSA) – RSA socle	3718,27	Etat (compensation)	2863,06	Conseil Général	3718,27
		Conseil général (reste à charge)	855,20		
2.2 Prime de Noël	178,98	FNSA		Etat	178,98
2.4 Allocation aux Adultes Handicapés (AAH)	186,26	Etat (prog 157)		Etat	186,26
2.5 Aides au logement	3 594	Fonds National des Prestations Familiales, Fonds national d'aide au logement, Etat (prog 109)		Etat	3 594
2.6 Fonds de solidarité logement	151,70	Conseils généraux (CAF, communes, bailleurs publics, fournisseurs divers, ASSEDIC, autres financeurs)		Conseil général	151,70
2.7 CHRS et hébergement d'urgence	188,98	Etat (prog 177)		Etat	24
2.7 résidences sociales	14,02	Etat (prog 177)			
2.7 maisons-relais/pensions de famille	16,08	Etat (prog 177)			
2.7 Intermédiation locative	14,02	Etat (prog 177)			
2.7 aide au logement temporaire	15,68	Etat (prog 177)	7,84		
		CNAF	7,84	CNAF	7,84
2.8 Aides facultatives des CCAS et CIAS	198,42	Communes et EPCI		Commune	198,42
2.9 Aides facultatives des conseils généraux	515,16	Conseils Généraux		Conseil Général	515,16
2.10 réduction sur la restauration scolaire en fonction du quotient familial	71,8	Communes		Communes	71,8
2.11 aide sociale des CAF et MSA	361,80	CNAF	340,09	CNAF	340,09
		CCMSA	21,71	Non pris en compte	
2.13 CMU-C et allocation complémentaire de santé (ACS)	295,68	Fonds CMU		Etat	295,68

6.3. Tableau 3 : dépenses publiques – coûts indirects

Poste budgétaire	Dépense public cible	Financeur de 1er ordre		Financeur retenu	Montant par financeur (en millions)
3.1 Délinquance – Justice, gendarmerie et Police nationale	2523,80	Etat (programmes 166 – 107 – 182 – 101 – 310 – 152 – 176)		Etat	2923,80
3.1 Délinquance – Fraude aux prestations sociales	400	CNAF/CAF	226,20	Etat	400
		CNAM/ CPAM	172,34		
		CNAMTS	1,46		
3.2 Aide sociale à l'enfance	1581,75	Conseils généraux (en partie taxe affectée et DGD)		Conseil général	1581,75
3.3 Maladie	1603,35	Sécurité sociale	1296,91	Sécurité sociale	1296,91
		Etat	62,43	Etat	62,43
		Collectivités locales	12,21	Non pris en compte	
		organismes complémen-taires	221,88	organismes privés complémentaires	221,88
		autres privés	11,18	Non pris en compte	
3.4 ISBLSM	955,58	Communes	264,18	Commune	264,18
		Départements	187,31	Conseil général	187,31
		Région	65,54	Conseil régional	65,54
		Etat	151,56	Etat	151,56
		Sécurité sociale	131,22	Sécurité sociale	131,22
		Europe	16,85	Non pris en compte	
		autres financements publics	56,24		
3.5 Echec scolaire	100,47	Etat (programmes 140 et 141)		Etat	100,47

6.4. Tableau 4 : manques à gagner en impôts et cotisations sociales

Poste budgétaire	Dépense public cible (en millions)	Financeur de 1er ordre		Financeur retenu	Montant par financeur (en millions)
4.1 Exonération de la taxe d'habitation	199	Etat			4767
4.1 Dégrèvement de la contribution à l'audiovisuel	265				
4.2 Gain social et fiscal	1122				
4.3 Exonération de CSG et CRDS	3181				
4.4 Gain social et fiscal Cotisations sur les bas salaires	7865	Sécurité sociale	4085	Sécurité sociale	4085
		FNAL	23	État	23
		Organismes complé-mentaires	2216	Organismes complémentaires	2216
		UNEDIC	1542	Pôle emploi	1542

7. Répartition par financeur du coût de la privation durable d'emploi – tableaux par financeurs

Tableau de synthèse

Financeur	Montants en € (par personne et par an)	Pourcentages
Etat	5 644	36,7%
Pôle emploi	3 071	20,0%
Conseil général	2 645	17,2%
Conseil régional	236	1,5%
Communes	236	1,5%
Sécurité sociale	2 511	16,3%
Organismes privés complémentaires	1 044	6,8%
Total	**15 387**	100,0%

Ce tableau de synthèse de la ventilation par financeur du coût du chômage de longue durée, montre l'importance de l'Etat comme contributeur à l'effort national de solidarité envers le public victime de ce fléau social. A lui seul, c'est selon notre étude 36,7 % de la facture qu'il acquitte, et c'est donc dans cette même proportion qu'il devrait pouvoir contribuer à la résorption du chômage de longue durée.

De leur côté, Pôle emploi, les Conseils généraux et la Sécurité sociale, contribuent ensemble à hauteur de 52,8 %, répartis en trois parts presque égales (entre 15 et 20 %).

Enfin, les Régions et Communes (ainsi que leurs intercommunalités) apparaissent au final comme de faibles contributeurs, avec environ 1,5 % des dépenses chacune.

NB : le montant total ci-dessus est légèrement inférieur à celui qui figure dans le tableau de synthèse 5 page 6 (15 470 €), du fait que, comme indiqué dans les tableaux du chapitre 6, les coûts induits pour certains financeurs ne sont pas pris en compte dans la répartition par financeur.

7.1. Tableau 1 : coûts pour l'Etat

Nature des coûts	Intitulé de la dépense et n° de prog	Dépense totale pour le public cible	Montant pour ce financeur	% pour ce financeur	Montant par chômeur salarié
Coûts directs - Dépenses ciblées emploi	1.7Allocations CIVIS - prog 102	50,52	50,52	100%	21,64
	1.8 Fonds d'insertion professionnelle des jeunes - prog 102	22,20	22,20	100%	9,51
	1.10 Ecoles de la deuxième chance - prog 102	36,00	11,16	31%	4,78
	1.11 Etablissement public d'insertion de la défense – prog 102 et 147	86,40	67,16	78%	28,77
	1.12 Missions locales et PAIO - prog 102	53,00	20,09	38%	8,61
	1.13 Maisons de l'emploi – prog 102 et autres	6,55	3,86	59%	1,65
	1.14 Formation des demandeurs d'emploi	1305,41	352,44	27%	151,00
	1.16 Allocation équivalent retraite (AER) et Allocation transitoire de solidarité (ATS)	5,26	5,26	100%	2,25
	1.17 Allocation temporaire d'attente (ATA)	38,53	38,53	100%	16,51
Sous total A					**245 €**
Coûts directs – Dépenses sociales	2.2 Prime de Noël	178,98	178,98	100%	76,68
	2.4 Allocation adultes handicapés	186,26	186,26	100%	79,80
	2.5 Aides au logement	3594,00	3594,00	100%	1539,77
	2.7 Mesures hébergement (CHRS, hébergement d'urgence...)	188,98	188,98	100%	80,96
	2.7 aide au logement temporaire	15,68	7,84	50%	3,36
	2.7 résidences sociales	14,02	14,02	100%	6,01
	2.7 maisons-relais/pensions de famille – prog 177	16,08	16,08	100%	6,89
	2.7 Intermédiation locative – prog 177	14,02	14,02	100%	6,01
	2.13 CMU-C et allocation complémentaire de santé (ACS)	295,68	295,68	100%	126,68
Sous total B					**1 926 €**
Total coûts directs (A+B)	**2 171 €**				

Nature des coûts	Intitulé de la dépense et n° de prog	Dépense totale pour le public cible	Montant pour ce financeur	% pour ce financeur	Montant par chômeur salarié
Coûts indirects	3.1 Justice judiciaire - prog 166	321,83	321,83	100,0%	137,88
	3.1 Administration pénitentiaire - prog 107	569,96	569,96	100,0%	244,19
	3.1 Protection judiciaire de la jeunesse - prog 182	157,05	157,05	100,0%	67,29
	3.1 Accès au droit et à la justice – prog 101	31,21	31,21	100,0%	13,37
	3.1 conduite et pilotage de la justice – prog 310	60,82	60,82	100,0%	26,06
	3.1 Gendarmerie nationale – prog 152	650,84	650,84	100,0%	278,84
	3.1 Police nationale – prog 176	731,44	731,44	100,0%	313,37
	3.1 Fraude aux prestations sociales	400,00	400,00	100,0%	171,37
	3.3 Maladie	160335,00	62,43	0,04%	26,75
	3.4 ISBLSM	955,58	230,47	24,12%	98,74
	3.5 échec scolaire – prog 140 et 141	100,47	100,47	100,00%	43,04
Total coûts indirects (C)	**1 421 €**				
Manques à gagner	4.1 Exonération de la taxe d'habitation	199,00	199,00	100,00%	85,26
	4.1 Dégrèvement de la contribution à l'audiovisuel	265,00	265,00	100,00%	113,53
	4.3 Exonération de CSG et CRDS	3181,00	3181,00	100,00%	1362,83
	4.2 TVA	1122,00	1122,00	100,00%	480,70
	4.4 Cotisations sur les bas salaires	7865,00	22,81	0,29%	9,77
Total manques à gagner (D)	**2 052 €**				
Coût total annuel pour l'État par chômeur salarié (A+B+C+D)					**5 644 €**

7.2. Tableau 2 : coûts pour Pôle emploi

Nature des coûts	Intitulé de la dépense	Dépense totale pour le public cible	Montant pour ce financeur	% pour ce financeur	Montant par chômeur salarié
coûts directs	1.1 Allocation spécifique de solidarité	2215,91	2215,91	100%	949,36
	1.3 Pole emploi	2958,12	2958,12	100%	1267,34
	1.12 Missions locales et PAIO	53,00	5,88	11,10%	2,52
	1.14 Formation des demandeurs d'emploi	1305,61	446,29	34,18%	191,20
Gain social et fiscal	4.4 Cotisations sur les bas salaires	7865,00	1541,54	19,60%	660,44
Coût total annuel pour Pole emploi par chômeur salarié					**3 071 €**

7.3. Tableau 3 : coûts pour le Conseil général

Nature des coûts	Intitulé de la dépense	Dépense totale pour le public cible	Montant pour ce financeur	% pour ce financeur	Montant par personne
Coûts directs Dépenses ciblées emploi	1.9 Fonds d'aide aux jeunes	14,05	14,05	100,00%	6,02
	1.10 Ecoles de la deuxième chance	36,00	3,24	9,00%	1,39
	1.12 Missions locales et PAIO	53,00	2,76	5,20%	1,18
	1.13 Maisons de l'emploi	6,55	0,26	4,00%	0,11
Sous total					**9 €**
Coûts directs Dépenses sociales	2.1 Revenu de solidarité active (RSA) - RSA socle	3718,27	3718,27	100,00%	1593,01
	2.6 Fonds de solidarité logement	151,70	151,70	100,00%	64,99
	2.9 Aides facultatives des conseils généraux	515,16	515,16	#NOM ?	220,71
Sous total					**1 879 €**
Coûts indirects	3.2 aide sociale à l'enfance	1581,75	1581,75	100,00%	677,67
	3.4 ISBLSM	955,58	187,31	19,60%	80,25
Sous total					**758 €**
Coût total annuel pour le Conseil général par chômeur salarié					**2 645 €**

7.4. Tableau 4 : coûts pour la Commune

Nature des coûts	Intitulé de la dépense	Dépense totale pour le public cible	Montant pour ce financeur	% pour ce financeur	Montant par chômeur salarié
Coûts directs	1.10 Ecoles de la deuxième chance	36,00	3,60	10,00%	1,54
	1.12 Missions locales et PAIO	53,00	10,92	20,60%	4,68
	1.13 Maisons de l'emploi	6,55	1,57	24,00%	0,67
	2.8 Aides facultatives des CCAS et CIAS	198,42	198,42	100,00%	85,01
	2.10 Réductions sur la restauration scolaire en fonction du quotient familial	71,80	71,80	100,00%	30,76
Sous total					**123 €**
Coûts indirects	3.4 ISBLSM	955,58	264,18	27,65%	113,18
Sous total					**113 €**
Coût total annuel pour la Commune par chômeur salarié					**236 €**

7.5. Tableau 5 : coûts pour le Conseil régional

Nature des coûts	Intitulé de la dépense	Dépense totale pour le public cible	Montant pour ce financeur	% pour ce financeur	Montant par chômeur salarié
Coûts directs	1.10 Ecoles de la deuxième chance	36,00	12,60	35,00%	5,40
	1.12 Missions locales et PAIO	53,00	9,81	18,50%	4,20
	1.13 Maisons de l'emploi	6,55	0,26	4,00%	0,11
	1.14 Formation des demandeurs d'emploi	1305,61	463,32	35,49%	198,50
Sous total					**208 €**
Coûts indirects	3.4 ISBLSM	955,58	65,54	6,86%	28,08
Coût total annuel pour le Conseil régional par chômeur salarié					**236 €**

7.6. Tableau 6 : coûts pour la Sécurité sociale

Nature des coûts	Intitulé de la dépense	Dépense totale pour le public cible	Montant pour ce financeur	% pour ce financeur	Montant par chômeur salarié
coûts directs	2.5 aide au logement temporaire (CNAF)	15,68	7,84	50,00%	3,36
	2.11 aide sociale des CAF et MSA (CNAF)	361,80	340,09	94,00%	145,70
coûts indirects	3.3 Maladie	1603,35	1296,91	80,89%	555,63
	3.4 ISBLSM	955,58	131,22	13,73%	56,22
Gain social et fiscal	4.4Cotisations sur les bas salaires	7865,00	4085,08	51,94%	1750,16
coût total annuel pour la Sécurité sociale par chômeur salarié					**2 511 €**

7.7. Tableau 7 : coûts pour les organismes privés complémentaires

Nature des coûts	Intitulé de la dépense	Dépense totale pour le public cible	Montant pour ce financeur	% pour ce financeur	Montant par chômeur salarié
coûts indirects	3.3 Maladie	1603,35	221,88	13,84%	95,06
Gain social et fiscal	4.4 Cotisations sur les bas salaires	7865,00	2215,57	28,17%	949,21
coût total annuel pour la Sécurité sociale par chômeur salarié					**1 044 €**

8. Annexe – commentaires sur les postes budgétaires des tableaux des chapitres 5 et 6

NB : chaque poste budgétaire comporte une référence à deux chiffres qui permet de le retrouver dans les différents tableaux (1.1 pour l'Allocation de Solidarité Spécifique, etc.).

8.1. Tableau 1 : Dépenses publiques – coûts directs – dépenses ciblées pour l'emploi

1.1 Allocation de Solidarité Spécifique (ASS)

Montant total et financeurs : La dépense totale prévue en 2014 en matière d'ASS (qui regroupe les deux postes budgétaires ASS et ACCRE-ASS[6]) est de 2 442 + 42,2 = 2484,2 M€

L'ASS est financée par le fonds de solidarité, établissement public administratif, qui finance également l'AER (Allocation Équivalent Retraite) et l'AFF (Allocation de Fin de Formation) et reçoit :

- la contribution exceptionnelle de solidarité (1 % payé par les agents du secteur public) = 1400M€ ;
- depuis 2013, le prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placement = 141M€ ;
- une subvention d'équilibre de l'Etat = 1116,7M€ pour 2014 (programme 102)

Quant au versement, il est assuré par Pôle emploi, qui prend en charge les demandes des allocataires ainsi que les versements d'allocation.

Facteur à appliquer : Les allocataires de l'ASS de catégories A, B ou C – donc appartenant au public cible – représentaient en septembre 2012 89,2 % de l'ensemble des allocataires de l'ASS[7]. On applique donc ce facteur à la dépense totale.

1.2 Insertion par l'activité économique (IAE)

L'option prise pour le projet étant de se situer, non comme concurrent, mais comme complémentaire de l'IAE en complétant le marché de l'emploi par la création d'emplois en nombre suffisants (problème auquel se heurtent aujourd'hui les SIAE dans leur logique de sas), ces dépenses sont inchangées dans le contexte de l'étude. Le facteur appliqué est donc nul.

1.3 Pôle emploi (intervention, fonctionnement et investissement)

Montant total et financeurs : le budget de pôle emploi pour l'année 2013 fait apparaître un total de 4,980 Mds €.

Le fonctionnement de Pôle emploi (et ses investissements) est assuré par :

- une contribution de l'assurance chômage / UNEDIC, égale à 64,4 % du budget ;
- une contribution de l'Etat (sur le programme 102) pour charge de service public, pour les frais de gestion liés au versement de certaines allocations et pour le financement de contrats aidés. La part de l'Etat dans le budget de pôle emploi s'élève à 32,18 %;
- un financement par le Fonds Social Européen, dont la part s'établit à 0,8 % ;
- des financements par les Conseils généraux pour l'accompagnement renforcé par pôle emploi des bénéficiaires du RSA ;

6 L'ACCRE-ASS permet le versement pendant un an de l'ASS à taux plein aux allocataires de l'ASS bénéficiant du dispositif ACCRE (aide à la création ou à la reprise d'entreprise).

7 Source : DARES, « caractéristiques des demandeurs d'emploi selon l'indemnisabilité » (février 2014)

- des financements par des organismes divers tels les que les organismes de sécurité sociale (0,09 %), l'association pour la gestion de la garantie des créances salariales (AGS) (0,05 %), le PLIE (0,08 %) ;
- des fonds propres (reprises de provision, placement de la trésorerie). Ces fonds viennent du budget propre de pôle emploi et sont donc considérés comme des financements directs de pôle emploi.

(Source : pôle emploi)

Facteur à appliquer : le public cible représente 39,6 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi.

Si tous les demandeurs d'emploi représentaient le même coût pour Pôle emploi, les charges d'intervention, de fonctionnement et d'investissement de Pôle emploi devraient donc être prises en compte dans cette proportion.

Mais la politique de Pôle emploi étant de concentrer ses efforts[8] sur les personnes les plus éloignées de l'emploi, dont font partie celles qui appartiennent au public cible, il paraît raisonnable d'appliquer a minima un facteur supplémentaire d'1,5[9]. Soit un facteur final de 39,6 % x 1,5 = 59,4 %.

1.4 CUI-CAE

Les salariés en CUI-CAE, s'ils demeurent inscrits à Pôle emploi, le sont en catégorie E (dispensés de recherche d'emploi). Ils n'appartiennent donc pas au public cible. D'où le facteur 0.

1.5 CUI-CIE

Même raisonnement que pour les CUI-CAE.

1.6 Emplois d'avenir

Même raisonnement que pour les CUI-CAE.

1.7 Allocation CIVIS

Cette allocation est versée au jeune inscrit dans un parcours d'insertion prévu par le CIVIS[10], pendant les périodes durant lesquelles il ne perçoit ni une rémunération au titre d'un emploi ou d'un stage, ni une autre allocation. Celle-ci ne peut excéder 450 € par mois.

Montant total et financeurs : L'allocation CIVIS est financée par l'Etat, sur le programme 102. Le montant total inscrit en PLF 2014 s'élève à 50M€.

Lorsqu'elle est accordée, l'allocation est versée mensuellement à terme échu, au nom de l'État, par l'Agence de services et de paiement (ASP). Le contrat (CIVIS) est quant à lui signé et mis en œuvre par les missions locales ou les PAIO.

Les frais de gestion de l'ASP, pour la gestion des dispositifs pour le compte du ministère de l'emploi (tous les contrats aidés, IAE, allocation CIVIS et garantie jeunes notamment), s'élèvent à 46,4M€. Comme les allocations CIVIS représentent 1,11 % des transferts assurés pour le compte du ministère de l'emploi, on peut évaluer le coût de gestion de l'allocation CIVIS à 1,11 % X 46,4 = 0.518 M€

On obtient donc un montant total de 50 + 0,518 = 50,518 M€ en 2014.

8 Cf. http ://www. lesechos. fr/economie-politique/france/actu/0203016292130-pole-emploi-concentre-ses-efforts-sur-un-chomeur-sur-deux-607130. php.

9 En effet, d'après l'article cité à la note précédente, environ 50 % des personnes bénéficient d'un accompagnement renforcé ou d'un suivi intermédiaire, tandis que les autres 50 % ne bénéficient que de contacts ponctuels. Il semble raisonnable de penser que la charge de travail induite pour les conseillers se situe au moins dans un rapport de 1 à 3 entre ces deux publics. Donc, si C est le coût par personne induit par la première moitié des demandeurs d'emploi, on peut considérer que le coût est de C/3 pour la deuxième moitié. Si N est le nombre total de demandeurs d'emploi, et B le budget de fonctionnement et d'investissement de Pôle emploi, on a donc N/2 x C+ N/2 x C/3 = B. Et donc 4/3 x C = 2 x B / N, soit **C = 1,5 x B / N**.
B / N représentant le coût moyen par demandeur d'emploi, il faut donc appliquer un facteur 1,5 pour prendre en compte le fait que le public cible fait partie de la moitié des demandeurs d'emploi la plus accompagnée.

10Contrat d'Insertion dans la Vie Sociale.

Facteur à appliquer : Les dépenses d'allocation CIVIS peuvent être prises en compte à 100 % puisque les jeunes concernés n'en bénéficieront plus dans le contexte de l'étude : le CIVIS vise en effet les jeunes rencontrant des difficultés particulières d'insertion sociale et professionnelle qui, certainement en très grande majorité, font partie des demandeurs d'emploi non indemnisables par l'assurance chômage et donc du public cible.

1.8 Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Jeunes (FIPJ)

Il concourt à l'accompagnement vers l'emploi de tous les jeunes accueillis par le réseau des missions locales ou tout autre opérateur en charge de l'accompagnement.

Montant total et financeurs : le FIPJ est financé par l'Etat sur le programme 102, à hauteur de 22,2 M€ (en PLF 2014).

Il est déployé au niveau déconcentré au sein des DIRECCTE et unités territoriales

Facteur à appliquer : Pour les mêmes raisons que pour l'allocation CIVIS, ces dépenses sont prises en compte à 100 %.

1.9 Fonds d'aide aux jeunes

Montant total et financeurs : ce montant s'établissait à 28,1 M€ en 2011. En l'absence de chiffre plus récent, c'est celui-ci qui est utilisé.

Les Fonds d'aide aux jeunes ont été transférés aux conseils généraux en 2004. Depuis cette date, ce sont ces derniers qui les financent, grâce à un transfert d'une part de la taxe supplémentaire sur les contrats d'assurance (TSCA). Ils sont également financés par d'autres collectivités et des organismes de prestation sociale.

Ils sont généralement gérés par le Conseil général, mais ils peuvent être également délégués à des communes ou intercommunalités par le président du Conseil général.

Facteur à appliquer : si le Fonds d'aide aux jeunes n'est pas exclusivement destiné à financer l'insertion professionnelle, il semble raisonnable de penser que 50 % des aides versées aujourd'hui ne se justifieraient plus si tous les jeunes appartenant au public cible accédaient à l'emploi.

1.10 Écoles de la 2eme chance (E2C)

Les E2C proposent une formation à des personnes de 16 à 26 ans dépourvues de qualifications ou de diplômes.

Montant total et financeurs : En 2014, le montant total estimé est de 72 M€.

Leur financement est assuré (les pourcentages sont ceux de 2012, d'après le réseau de l'E2C) :

- depuis 2009, par l'Etat, à hauteur d'un tiers maximum. En 2012 = 28 % ;
- par l'Acsé, à hauteur de 3 % ;
- par le FSE, à hauteur de 9 % ;
- par les collectivités locales :
  - Les communes et EPCI = 10 % ;
  - Les conseils généraux = 9 % ;
  - Les conseils régionaux = 35 % ;
- par les entreprises (notamment via la taxe d'apprentissage) et les chambres de commerce et d'industrie = 7 %.

Facteur à appliquer : le public des E2C ne fait pas partie en totalité du public cible de l'étude car on peut penser qu'une part d'entre eux (en particulier des jeunes de 16 à 18 ans) ne souhaite pas travailler immédiatement, même si l'opportunité se présente, mais préfère se focaliser sur la formation. Mais il semble raisonnable de considérer qu'au moins 50 % du public des E2C n'y recourraient pas s'ils pouvaient bénéficier du projet.

1.11 Établissement public d'insertion et de défense (EPIDe)

Ce dispositif vise l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté, sur la base du volontariat.

Montant total et financeurs : le fonctionnement est assuré en partie par l'Etat sur plusieurs programmes : le 102 (pour le financement du contrat de volontariat pour l'insertion et une partie des frais de fonctionnement) et le 147 (politique de la ville).

D'après les comptes 2012 de l'EPIDe, le montant total s'élève à 86,4 M€ et le montant mobilisé par chaque financeur est le suivant :

- Subventions des ministères de tutelle (emploi et ville) = 70,8 M€
  - Dont emploi (programme 102) = 45 M€
  - Dont politique de la ville (programme 147) = 22,155 M€
- Subventions collectivités territoriales = 0,004 M€
- Subvention de l'ASP = 0,043 M€
- Union européenne = 10 M€
- Dons et legs = 0,027 M€
- Autres subventions d'exploitation = 1,256 M€
- Autres : ressources fiscales, reprises sur charges d'exploitation, produits financiers, autres produits….

Facteur à appliquer : le public de l'EPIDe fait partie du public cible de l'étude et ne devrait pas avoir besoin de recourir aux services de cet établissement s'il bénéficiait du projet. On applique donc un facteur de 100 %.

1.12 Missions locales et Permanences, d'Accueil, d'Information et d'Orientation (PAIO)

Il y a aujourd'hui en France 444 missions locales et 7 PAIO.

Montant total et financeurs : d'après les derniers chiffres (2012) du Conseil national des missions locales, le montant total alloué aux missions locales est de 542,8M€ (530 M€ hors fonds gérés – FAJ, FIPJ -, chiffre retenu puisque les fonds gérés sont traités séparément dans l'étude).

La répartition des financeurs pour l'ensemble de l'activité, hors fonds gérés mais qui inclut la rémunération des frais de gestion est la suivante :

- État : 37,9 %
- communes et EPCI : 20,6 %
- régions : 18,5 %
- départements : 5,2 %
- FSE : 2,8 %
- partenaires sociaux : 3,9 %
- autres organismes publics (dont pôle emploi) et privés : 11,1 %.

Facteur à appliquer : il est difficile d'évaluer la réduction de la charge d'accompagnement induite par le contexte de l'étude sur les Missions locales et PAIO parce que, même en ayant retrouvé un emploi, certains jeunes peuvent continuer à être accompagnés pour les questions de logement, de santé… Cependant, si l'on tient compte, d'une part, du fait qu'une part importante de l'activité de ces structures est consacrée à l'accès à l'emploi des jeunes, d'autre part, du fait qu'une part certainement conséquente des jeunes fréquentant ces structures n'est pas indemnisable à l'assurance chômage et appartient donc au public cible,

il paraît raisonnable de penser que le contexte de l'étude, a minima, induirait une réduction de 10 % de ce poste budgétaire.

1.13 Maisons de l'emploi

Montant total et financeurs : En l'absence de chiffres nationaux, on s'appuie sur une étude de la DARES de 2012 sur les 23 maisons de l'emploi d'île de France[11] qui fait apparaître la répartition suivante entre financeurs :

- État (programme 102) : 55 %
- État, autre : 4 %
- Communes et EPCI : 24 %
- Conseil régional : 4 %
- Conseils généraux : 4 %
- FSE : 3 %
- Entreprises : 2 %
- Autres : 4 %

Le montant budgété dans le PLF 2014 étant de 36 M€, on en déduit une dépense totale de 36 / 0,55 = 65,45 M€

Facteur à appliquer : les Maisons de l'emploi ayant une mission territoriale[12] plus large que simplement l'intervention auprès des demandeurs d'emploi, il est difficile d'apprécier l'impact du contexte retenu pour l'étude sur leurs charges. On peut penser que, sans être nul, il sera relativement minime, c'est pourquoi l'on retient un facteur de réduction des dépenses de 10 % sur ce poste.

1.14 Formation des demandeurs d'emploi (fonctionnement et rémunération)[13]

Montant total et financeurs : le montant alloué aux demandeurs d'emploi s'élève à 4,07 Mds €[14]. Il inclut les dépenses de fonctionnement, rémunérations de stage et dépenses d'investissement qui ont été ventilées par public.

La répartition par financeur est la suivante :

- entreprises : 0,11 Mds €, soit 2,7 %
- État : 0,89 Mds €, soit 21,9 %[15]
- Régions : 1,17 Mds €, soit 28,7 %
- Autres administrations publiques (principalement UNEDIC – Pôle emploi) : 1,64 Mds €, soit 40,3 %. On retire de ce montant les dépenses de CRP/CTP/CSP (80 M€) qui ne concerne a priori que des demandeurs d'emploi indemnisables, donc hors public cible. Et on minore les dépenses de rémunération de formation (environ 1,15 Mds €) de 433 M€ pour tenir compte du fait que les personnes appartenant au public cible sont en moyenne moins rémunérées que les demandeurs d'emploi indemnisables[16].

11 Cf. Ile-de-France – Les maisons de l'emploi en Ile-de-France : premier bilan de mise en œuvre du nouveau cahier des charges (novembre 2012)

12 Les 4 axes pour l'action des maisons de l'emploi sont le développement d'une stratégie territoriale partagée, l'anticipation des mutations économiques, le développement de l'emploi local, la réduction des obstacles culturels et sociaux à l'accès à l'emploi.

13 Cf. « La dépense nationale pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage en 2011, DARES analyses n°80, décembre 2013.

14 Ce montant n'inclut par les dépenses pour les jeunes qui sont comptabilisés dans une autre catégorie « dépenses de formation pour les jeunes ».

15 Ces chiffres n'incluent par les dépenses des missions locales, écoles de la deuxième chance, EPIDe, FAJ et FIPJ qui relèvent d'une autre catégorie dans l'étude de la DARES et sont prises en compte séparément dans la présente étude.

16 On suppose que les demandeurs d'emploi non indemnisables sont en moyenne deux fois moins rémunérés que ceux qui sont indemnisables (du fait que l'AREF est égale au montant de leur indemnité chômage en moyenne plus élevée que la RFPE destinée aux demandeurs d'emploi non indemnisables et comprise dans la plupart des cas entre 310 et 650 €), ce qui est probablement une hypothèse plus défavorable que la réalité. Si on appelle d la dépense fictive de rémunération de formation si tous les demandeurs d'emploi étaient non indemnisables, sachant que 39,6 % le sont en réalité :

- Ménages : 0,26 Mds €, soit 6,4 %. On exclut toutefois ces dépenses du coût total, considérant que ces financements ne seront pas réalloués dans le cadre de l'expérimentation.

Le montant final pris en compte est donc 0,11 + 0,89 + 1,17 + 1,64 – 0,08 – 0,433 = 3,297 Mds €.

NB : il existe de nombreux transferts entre financeurs (mais on considère les montants nets, après transferts entre entités).

	Etat	Régions	Entreprises	OPCA	OCTA	Autres publics (associations, CT…)
Etat		2280 (DGD)	92			91
Régions			61			
Entreprises	300 (prélèvement FPSPP*)			6492	1944	
FSE	32	163	8	135		79

Le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) finance des actions visant à la qualification (requalification) des salariés et des demandeurs d'emploi dont les faibles qualifications ou les carences en compétences fragilisent leur maintien dans l'emploi ou leur réinsertion professionnelle.

Les organismes gestionnaires de la formation professionnelle pour les demandeurs d'emploi sont :

- *Pôle emploi* : il gère la rémunération des demandeurs d'emploi non indemnisés qui perçoivent la rémunération de formation de Pôle emploi (RFPE) pour suivre une formation et de ceux qui bénéficient du régime de solidarité (ATA, ASS) ;
- *l'AFPA* : elle rémunère pour le compte des Régions les stagiaires non indemnisés par l'assurance chômage ;
- *l'ASP* : elle gère la rémunération ou la protection sociale des stagiaires non indemnisés par l'assurance chômage, et qui suivent une formation financée par l'Etat, par une Région ou par l'AGEFIPH ;
- *les Régions Bretagne, Poitou-Charentes et Picardie* qui ont internalisé la rémunération de leurs stagiaires.

Facteur à appliquer : le public cible de l'étude se formera dans le cadre des entreprises qui l'embaucheront, donc hors financement dédié aux demandeurs d'emploi. Celui-ci représentant 39,6 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi, les charges de fonctionnement et de rémunération de la formation des demandeurs d'emploi sont donc prises en compte dans cette proportion.

1.15 Mesures en faveur de l'emploi des personnes handicapées

Il s'agit, pour l'essentiel, de l'aide au poste et des subventions pour les entreprises adaptées qui ne sont a priori pas impactées par le contexte de l'étude. Cette dépense n'est donc pas prise en compte.

1.16 Allocation Équivalent Retraite (AER) et Allocation Transitoire de Solidarité (ATS)

Montant total et financeurs : Le montant en PLF 2014 est de : 79,3 + 66 = 145,3 M€. Toutefois, ces chiffres sont à prendre avec prudence, car ils sont très variables d'une année à l'autre.

Ces deux allocations sont financées par l'Etat, sur le programme 102. Elles sont versées par Pôle emploi.

39,6 % x d + 60,4 x 2d = 1,15 Mds € et donc d = 1,15 x 100 / (39,6 + 2 x 60,4) = 0,717 Mds €. Soit une minoration des dépenses de rémunération de formation de 1,15 – 0,717 = 0,433 Mds €.

Facteur à appliquer : Parmi les demandeurs d'emploi allocataires de l'AER ou de l'ATS, 9,15 %[17] sont en catégorie A, B ou C et, en l'absence de chiffre plus précis, on considère que le ratio parmi ceux-ci de demandeurs d'emploi non indemnisables par l'assurance chômage est le même que pour l'ensemble des demandeurs d'emploi, à savoir 39,6 %. On applique donc 9,15 % x 39,6 % = 3,62 % au montant total.

1.17 Allocation Temporaire d'Attente (ATA)

Montant total et financeurs : Le montant total pour 2014 est estimé à 38,53 M€.

Cette allocation est financée par l'Etat, sur le programme 102. Elle est gérée et versée par Pôle emploi.

Facteur à appliquer : L'ATA étant un revenu de subsistance pour des personnes sans autre source de revenu, ses allocataires ne sont pas indemnisables par l'assurance chômage et appartiennent donc au public cible. Cette dépense est donc prise en compte à 100 %.

8.2. Tableau 2 : Dépenses publiques – coûts directs – dépenses sociales

2.1 RSA socle, RSA activité (part Conseil général) et fonds d'insertion départementaux

Montant total et financeurs : le montant pris en compte se base sur les dépenses de RSA à la charge des départements en 2012, faute de chiffre plus récent, à savoir 8,127 Mds €[18].

Pour le financement du RSA, les départements bénéficient d'une compensation de l'Etat, composée d'une partie de la TICPE[19] et du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) (6,3 Mds € au total). Mais cette compensation ne couvre que 77 % du coût total du « RSA socle » : il reste donc à charge pour les départements un montant d'environ 1,8 Mds €.

Facteur à appliquer : l'ensemble des dépenses des Conseils généraux en matière de RSA, qu'il s'agisse du RSA socle ou des sommes consacrées à l'insertion des allocataires du RSA, ne sont plus dépensées dès l'instant où les personnes concernées reprennent un emploi à plein temps rémunéré au SMIC et sortent du dispositif départemental RSA. Elles peuvent donc être considérées comme économisées dans le contexte de l'étude, à proportion du nombre de personnes appartenant au public cible parmi les adultes ayant droit au RSA socle.

Or, parmi l'ensemble des bénéficiaires du RSA socle, 34,4 % sont demandeurs d'emploi non indemnisables par l'assurance chômage[20].

Ce facteur appliqué à la dépense totale des Conseils généraux en matière de RSA socle permet d'évaluer l'économie réalisée à l'échelle du pays par la mise en œuvre du projet.

Si l'on tient compte du taux de non-recours au RSA socle (33 %)[21], dans un contexte « normal » où tous les allocataires potentiels du RSA feraient valoir leurs droits, l'économie réalisée serait multipliée par 1,33[22].

---

17 Source : DARES, février 2014, Caractéristiques des demandeurs d'emploi selon l'indemnisabilité. Les chiffres fournis sont au 30 septembre 2012 : 2800 allocataires de l'AER ou l'ATS en catégorie A, B ou C, sur un total de 30 600.

18 Source : Sénat, « Projet de loi de finances pour 2014 : Les conditions générales de l'équililbre financier (première partie de la loi de finances) », http ://www. senat. fr/rap/l13-156-2-1-1/l13-156-2-1-12. html

19 Taxe Intérieur de Consommation sur les Produits Energétiques.

20 Au 30 septembre 2012 :

- 611 800 demandeurs d'emploi non indemnisables par l'assurance chômage et en catégorie A, B ou C bénéficient du RSA et sont sans activité, et 123 900 perçoivent le RSA et sont en activité (Source : DARES, février 2014, Caractéristiques des demandeurs d'emploi selon l'indemnisabilité)
- Parmi les ménages allocataires du RSA activité, 224 000 / (224 000 + 476 000) = 32 % perçoivent également le RSA socle (Source : CNAF, l'e-ssentiel n° 130, les allocataires du RSA au 30 septembre 2012)

On peut donc estimer à 611 800 + 32 % x 123 900 = 651 448 le nombre de bénéficiaires du RSA socle appartenant au public cible. Le nombre total d'allocataires du RSA socle étant, selon la même source CNAF, de 1 620 000 et le nombre d'allocataires du RSA socle vivant en couple pouvant être estimé à 17 % (Source : CAF Ile-de-France – CTRAD – avril 2012 – les allocataires du RSA en Île-de-France à fin décembre 2011), le taux de bénéficiaires du RSA appartenant au public cible peut être estimé à :

651 448 / (1 620 000 x 1,17) = 34,4 %

En l'absence de chiffres plus récents, on considère que ce ratio est toujours valable au 31 décembre 2013.

21 Source : ODENORE (observatoire des non-recours aux droits et services) – Philippe Warin – Décembre 2011 – « Le non recours au RSA : des éléments de comparaison » : le taux de non-recours au RSA socle était de 36 %, au RSA activité de 68 % et au RSA socle + RSA activité de 33 %.

22 En supposant que le taux de non-recours parmi le public cible est le même que parmi l'ensemble de la population, ce qui, en l'absence de données plus précises, est l'hypothèse la plus naturelle.

C'est ce dernier chiffre qui est pris en compte, car le coût de la privation d'emploi doit être évalué dans le contexte normal de l'effectivité des droits. Le facteur final retenu est donc 34,4 % x 1,33 = 45,75 %.

2.2 Prime de Noël

Montant total et financeurs : le montant de la prime de Noël est financée par le FNSA[23] à hauteur de 0,476 Mds € (montant 2014) pour les allocataires du RSA, de l'ASS, de l'AER et de l'ATS.

Le FNSA, dont la gestion est assurée par la CDC et qui finance aussi notamment le RSA activité, est lui – même financé par :

- Le prélèvement de solidarité sur les produits de placement et revenus du patrimoine (à hauteur de 1,37 %) (intégralement versé au FNSA) ;
- Une dotation budgétaire d'équilibre (programme budgétaire 304 « lutte contre la pauvreté et expérimentations sociales ») , qui garantit également la neutralité de gestion de la prestation. Cette dotation budgétaire s'élève à 544M€ en PLF 2014.

Facteur à appliquer : c'est la proportion d'allocataires de ces 4 allocations appartenant au public cible, parmi l'ensemble des allocataires, qui peut être estimée à 37,6 %[24].

2.3 Aide sociale aux personnes handicapées

Parmi les dépenses des départements en faveur des personnes handicapées, seul l'accueil de jour, qui concernait 16 195 personnes en 2010[25], pourrait éventuellement être impacté par le projet. Mais il est probable que les personnes qui en bénéficient ne soient pas inscrites comme demandeurs d'emploi et n'appartiennent donc pas au public cible du projet. D'où une valorisation nulle pour ce public.

2.4 Allocation Adulte Handicapé (AAH)

Montant total et financeurs : l'État finance le montant de l'AAH sur le programme budgétaire 157. En 2014, le montant prévu est de 8,401 Mds € : 1 028 200 allocataires x 680 € mensuels x 12.

L'AAH est versée par la CNAF ou la CCMSA. Mais il n'est pas prévu de frais de gestion pour le versement de cette allocation.

Facteur à appliquer : en mars 2014[26], il y avait 997 000 allocataires de l'AAH, dont 27 115 demandeurs d'emploi en catégorie A, B ou C, soit un pourcentage de 2,71 %. Il paraît raisonnable d'estimer que, pour chacune de ces personnes, la dépense d'AAH économisée du fait de la reprise d'un emploi à plein temps au SMIC est de 82,1 % du montant de l'allocation[27]. On applique donc un facteur 2,71 % x 82,1 % = 2,22 %.

---

23 Fonds National des Solidarités Actives

24 D'après DARES, février 2014, « Caractéristiques des demandeurs d'emploi selon l'indemnisabilité », il y avait au 30 septembre 2012, en catégories A, B et C :

- 123 900 + 611 800 = 735 700 personnes bénéficiaires du RSA
- 337 900 allocataires de l'ASS
- 2800 allocataires de l'AER ou de l'ATS

Soit un total de 1 076 400 personnes bénéficiaires de la prime de Noël parmi le public cible.

Le nombre total de bénéficiaires de la prime de Noël était constitué au 30 septembre 2012 de :

- 2 096 000 ménages allocataires du RSA socle ou activité (source CNAF, l'e-ssentiel n° 130) soit une estimation de 2 096 000 * 1,17 = 2 452 320 bénéficiaires (on considère que 17 % vivent en couple, cf. note 29)
- 378 900 allocataires de l'ASS (même source DARES)
- 30 600 allocataires de l'AER ou de l'ATS (idem)

Soit un total de 2 861 820. La proportion de bénéficiaires de la prime de Noël appartenant au public cible au 30 septembre 2012 peut donc être estimée à 1 076 400 / 2 861 820 = 37,6 %. En l'absence de chiffres plus récents, on utilise ce ratio.

25 Source : La lettre de l'ODAS, juin 2012.

26 Source : Tableau de bord – les chiffres de l'emploi et du chômage des personnes handicapées, bilan à fin juin 2014 n°47 Agefiph.

27 Une personne seule sans emploi reprenant un emploi à plein temps au SMIC ne touchera plus d'AAH, l'économie est donc de 100 % de l'allocation dans ce cas. Mais si la personne est en couple ou a des enfants à charge, elle peut continuer à percevoir une part de l'AAH et l'économie est moindre. De même, si elle travaillait déjà à temps partiel, elle ne percevait qu'une part de l'AAH et l'économie est également moindre. D'où le taux de 65 % retenu qui est certainement une estimation basse et se justifie par le fait que :

- 71 % des allocataires de l'AAH sans emploi vivent seuls (source : CNAF – l'e-ssentiel n° 125 – août 2012) et entraîneraient donc une économie de 100 % de l'AAH en cas de reprise d'emploi à plein temps ;
- parmi les allocataires de l'AAH, 11,55 % travaillent en milieu protégé, 7,7 % travaillent en milieu ordinaire et 80,25 % sont sans emploi (source : projet de loi de finances 2013 – projets annuels de performances – mission solidarité, insertion, égalité

2.5 Aides au logement

Il existe trois types d'aide personnelle au logement :

— l'allocation de logement sociale (ALS)

— l'aide personnalisée au logement (APL)

— l'allocation de logement familiale (ALF).

Montant total et financeurs : différentes simulations (pour des personnes seules ou en couple, sans enfant, avec 1 enfant ou 2 enfants, touchant auparavant le RSA socle) ont montré que la reprise d'emploi à plein temps au SMIC pouvait entraîner une baisse d'APL de 100 à 287 €.

L'ensemble du public cible ne touche pas le RSA socle mais, étant non indemnisable à l'assurance chômage, a probablement, pour la grande majorité, des niveaux de revenus qui en sont proches et l'on peut donc s'attendre à des baisses d'aide au logement analogues (on fait l'hypothèse que les baisses sur l'ALS et l'ALF sont du même ordre que pour l'APL).

Il semble donc raisonnable de prendre en compte une baisse moyenne mensuelle de 150 € pour chaque ménage du public cible, soit sur l'année une baisse de 12 x 150 = 1800 €.

Par ailleurs, le nombre de ménages du public cible peut être estimé en considérant que 16,9 % de ceux-ci sont des couples dont les deux membres appartiennent à ce public[28]. Le nombre de personnes du public cible étant de 2 334 116, on obtient 2 334 116 / 1,169 = 1 996 678 ménages.

L'économie finale réalisée peut donc être estimée à 1 996 678 x 1800 = 3,594 Mds d'€.

l'ALS et l'APL sont entièrement financées, depuis 2006, par le Fonds national d'aide au logement (FNAL), qui reçoit une dotation de l'Etat (5,048 Mds € en 2014), les contributions des employeurs, une part de la taxe sur les tabacs, ainsi qu'une contribution du Fonds national de prestations familiales (FNPF), au titre des familles bénéficiaires de l'APL.

Le FNPF, lui-même financé par les contributions familiales des employeurs et 1,1 % de la CSG, prend en charge intégralement et directement le financement des ALF.

En termes de répartition par financeur, on prend les derniers chiffres de 2012, indiqués dans le PLF 2014 :

Tableau 1 : financement des aides personnelles au logement en 2012 (compte financier du FNAL arrêté au 31/12/2012)

		En M€	En %
ALF	Régimes sociaux	4 240	24,92
ALS + APL	FNAL	12 774	75,08
	dont part employeurs ALS (dont recettes provenant de la taxe sur les tabacs)	2 820	
	dont part financement régimes sociaux APL	4 220	
	dont part financement État APL et ALS	5 734	
	Total	**17 014**	**100**
	dont État	5 734	33,70
Total			
	dont employeurs	2 820	16,57
	dont régimes sociaux	8 460	49,72

Les caisses de sécurité sociale, CAF principalement et MSA, assurent la gestion et le paiement des aides ; elles reçoivent pour ces tâches, des frais de gestion évalués forfaitairement à 2 % des montants versés d'ALS et d'APL (inclus dans le montant total).

des chances), soit (80,25 – 7,7) / 80,25 = 90,4 % des allocataires potentiellement concernés par le projet qui sont sans emploi.

En conséquence, pour 71 x 90,4 = 64,2 % des allocataires potentiellement concernés, l'économie réalisée est de 100 % du montant de l'AAH. Si l'on considère, ce qui semble raisonnable, que pour les 35,8 % restant l'économie réalisée est de 50 % du montant de l'AAH, on obtient une économie moyenne de 64,2 + 0,5 x 35,8 = 82,1 % du montant de l'allocation.

28 En l'absence d'autres données, on utilise la même proportion de ménages en couple que pour les allocataires du RSA (cf. note 20 page 29). A noter que, parmi les personnes du public cible en couple, toutes n'ont pas nécessairement un conjoint appartenant lui-même au public cible. Le nombre de ménages du public cible est donc certainement sous-estimé, ce qui est conforme à la démarche de l'étude de privilégier les hypothèses basses.

2.6 Fonds de Solidarité Logement (FSL) – maintien dans le logement et factures de fluides

Il s'agit d'un fonds départemental unique pouvant traiter à la fois les frais d'accès au logement pour les ménages pauvres, les dettes de loyers et les impayés de fourniture d'eau, d'énergie et de téléphone.

Montant total et financeurs : la dépense totale de FSL en 2009 était de 0,303 Mds €[29]. En l'absence de données plus récentes, on retient ce chiffre, même s'il est probable qu'en 2013 la dépense ait augmenté avec l'aggravation de la précarité.

Le financement du FSL est assuré par le département. Une convention est passée entre le département, d'une part, et les représentants de chaque fournisseur d'énergie ou d'eau livrant des consommateurs domestiques, d'autre part, afin de définir le montant et les modalités de leur concours financier au FSL. Les autres financeurs possibles sont :

— les collectivités territoriales et les EPCI ;

— d'autres entités comme :

- les associations dont l'un des objets est la lutte contre les exclusions, l'insertion ou le logement des personnes défavorisées et les associations de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement,
- les organismes qui exercent des activités de maîtrise d'ouvrage, des activités d'ingénierie sociale, financière et technique et des activités d'intermédiation locative et de gestion locative sociale,
- les caisses d'allocations familiales, les caisses de mutualité sociale agricole,
- les opérateurs de services téléphoniques
- les bailleurs publics ou privés
- les collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction

Les chiffres utilisés sont ceux du ministère du logement et datent de 2006 :

	Montant 2006 (en M€)	Nombre de départements (sur 96 ayant répondu)	Répartition par rapport au total des contributions (en %)
Conseils généraux	214,4	96	77,2
CAF	19,4	88	7,0
Communes et intercomm.	8,3	75	3,0
Bailleurs publics	8,7	81	3,1
Fournisseurs d'eau	2,2	26	0,8
Fournisseurs d'énergie	22,5	89	8,1
Fournisseurs de service téléphonique	0,2	14	0,1
ASSEDIC	0,6	2	0,2
Autres financeurs (MSA, bailleurs privés, action logement, divers)	1,6	57	0,6
Sous-total des financeurs volontaires	63,5	95	22,8
Total des dotations	277,9	96	100,0

NB : les conseils généraux bénéficient d'une compensation financière de l'Etat due au transfert du FSL aux Départements. Elle s'établit à hauteur de 93 527 420 € en année pleine et en valeur 2004.

On applique les pourcentages pour chaque financeur au dernier montant connu du FSL, celui de 2009 : 0,303 Mds €.

29 Source : Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), calculs DREES.

La gestion du FSL est assurée :

- soit en direct par le conseil général ;
- soit par les CAF ;
- soit par délégation à des UDAF, MSA, associations, GIP, etc.

Facteur à appliquer : I'hypothèse retenue est que les difficultés d'accès au logement ou de paiement du public cible qui ont entraîné le recours aux aides du FSL sont liées à la situation de chômage et qu'elles se résoudraient pour l'essentiel dans le contexte de l'étude.

Le nombre de ménages pauvres étant en 2010 de 3 746 000 (seuil à 60 %) ou 2 067 000 (seuil à 50 %)[30], et l'absence d'assurance chômage du public cible (estimé à 1 848 769 ménages[31]) pouvant laisser penser qu'il appartient en grande majorité aux ménages pauvres, il paraît raisonnable de penser qu'il représente au moins 50 % de l'ensemble des ménages devant avoir recours au FSL. On prend donc en compte 50 % de la dépense de FSL.

2.7 Mesures hébergement (hébergement d'urgence, CHRS…)

Montant total et financeurs : On ne prend en compte, dans les chiffres relatifs à l'hébergement, que les dépenses de fonctionnement, dont le financement est assuré essentiellement sur le programme 177 de l'Etat. Plus précisément, sont pris en compte :

- les centres d'hébergement d'urgence et les centres d'hébergement et de réinsertion sociale = 944, 9 M€ en PLF 2014 sur le programme budgétaire 177 ;
- l'aide au logement temporaire, financé à 50 % par l'Etat (programme 177) et à 50 % par la CNAF. Le montant pour l'Etat en PLF 2014 s'élevant à 39,2 M€, on prend la même somme pour la CNAF. Le montant total est donc estimé à 78,4 M€ ;
- les résidences sociales : elles sont financées en grande majorité par l'Etat (programme 177). Le montant dans le PLF 2014 s'élève à 70,1 M€. Les autres financements possibles des conseils généraux, CAF et autres ne sont pas estimés ici (et sont de toute façon très minoritaires) ;
- les maisons-relais/pensions de famille : ces maisons-relais bénéficient d'un soutien forfaitaire de l'Etat, dont le montant est estimé dans le PLF 2014 à 80,4 M€ (programme 177) ;
- l'intermédiation locative : financement estimé en PLF 2014 à 70,1 M€ (programme 177) ;

Le montant total pris en compte est donc : 944,9 + 78,4 +70,1 80,4+70,1 = 1243,9 M€

La répartition par financeur est de 39,2 M€ (3,2 %) pour la CNAF et 1204,7 M€ pour l'Etat (96,8 %).

Facteur à appliquer : On peut considérer que les caractéristiques des adultes accueillis en hébergement d'urgence, CHRS, maisons-relais et résidences sociales sont proches de celles des adultes fréquentant le Secours catholique qui, dans ses statistiques d'accueil 2011, fait état d'un peu plus de 25 % de demandeurs d'emploi non indemnisés. Si l'on fait l'hypothèse que la grande majorité des demandeurs d'emploi non indemnisés fréquentant le Secours catholique sont non indemnisables, on peut considérer que 25 % du public de l'association appartient au public cible et, par analogie, que c'est le cas aussi pour 25 % des personnes accueillies dans les différents lieux relevant des mesures d'hébergement.

On peut raisonnablement penser que, pour au moins 80 % d'entre elles, l'accès à un CDI à plein temps entraînera l'accès à un logement ordinaire. D'où l'application d'un facteur 0,25 x 0,8 = 20 % aux dépenses correspondantes.

2.8 Aides facultatives des CCAS et CIAS

Montant total et financeurs : Le montant total de ces aides a été calculé à partir :

— du recensement INSEE des communes et de la population qui date de 2011. Ceci permet de connaître le nombre de communes par taille ;

30 Source : INSEE – Le nombre de ménages pauvres : http ://www. insee. fr/fr/themes/tableau. asp ? reg_id=0&ref_id=NATSOS04404

31 Le nombre de personnes appartenant au public cible étant estimé à 2 334 116 personnes, et le nombre de celles-ci vivant en couple estimé à 17 % (cf. note 20 page 29), le nombre de ménages du public cible est au moins de 2 334 116 / 1,17 = 1 994 971 (à supposer que dans tous les couples, les deux conjoints appartiennent au public cible, il est supérieur si ce n'est pas le cas).

— du baromètre de l'action sociale de l'UNCASS en 2013. Cette étude réalisée par l'UNCASS permet d'évaluer la dépense d'aide facultative sociale par taille de communes

	Nombre de communes	**montant moyen de dépenses sociales facultatives**	**Dépense totale**
moins de 2500 habitants	32511	2200	71524200
de 2500 à 5000 habitants	2070	5800	12006000
de 5000 à 10 000 habitants	1074	17900	19224600
de 10 000 à 30 000 habitants	655	38000	24890000
de 30 000 à 100 000 habitants	203	161500	32784500
plus de 100 000 habitants	39	5308000	207012000
			367441300

sources : INSEE recensement de la population ; baromètre de l'action sociale UNCAS

On obtient un montant total estimé pour 2013 de 367,4 M€

Cette aide, financée par les communes et EPCI, est versée par les CCAS et CIAS.

Facteur à appliquer : ces aides facultatives concernent tout type de public. Une étude de l'UNCCAS[32] permet cependant d'estimer à 54 % ceux d'entre eux qui appartiennent au public cible. Si l'on fait l'hypothèse – vraisemblable – qu'à terme l'emploi en CDI à temps plein permettra aux ménages concernés de ne plus solliciter d'aides facultatives, on peut considérer que le contexte de l'étude permet d'économiser 54 % du montant total des dépenses d'aides facultatives des CCAS et CIAS.

2.9 Aides facultatives des Conseils généraux

Montant total : d'après les chiffres de la DGCL, le montant total des aides sociales des conseils généraux s'élevait en 2012 à 35,98 Mds €, tandis que la part d'aides sociales à caractère obligatoire (type RSA) s'élevait à 35,026 Mds €. Le différentiel, soir 0,954 Mds €, relève donc de l'aide sociale facultative.

Facteur à appliquer : en l'absence de chiffres plus précis, on applique le même ratio de 54 % au montant total que pour les bénéficiaires des aides facultatives des CCAS et CIAS, car on peut penser que la situation par rapport à l'emploi des destinataires des aides facultatives des Départements est analogue.

2.10 Réductions sur la restauration scolaire en fonction du quotient familial

Montant estimé et financeur : Le rapport Desmarescaux[33] donne deux exemples de tarification selon le quotient familial qui font apparaître une baisse de l'ordre de 75 € du montant annuel de la réduction lorsque les ménages passent à la tranche de ressources supérieure. Or il est probable que la reprise d'un emploi en CDI à plein temps permettent aux ménages concernés ce passage à la tranche supérieure, voire le passage de deux tranches si les deux conjoints appartiennent au public cible. En l'absence d'autres données, on considère donc que, pour chaque enfant scolarisé de personne du public cible habitant dans une commune pratiquant cette tarification, l'économie réalisée est de 75 €.

Or ces tarifications sont largement répandues en milieu urbain, tandis qu'elles sont plus rares dans les communes rurales. La population urbaine pouvant être estimée à 82 % de la population[34], on considère donc

32 Source : enquête UNCCAS/DIIESES relative à « La distribution des aides financières facultatives par les Centres Communaux d'Action Sociale » – avril 2008 (tableau page 10) : parmi les 795 ménages enquêtés qui ont informé sur leur situation par rapport à l'emploi, 42 était en CDI à temps partiel, 23 en CDD à temps partiel, 25 en intérim, 20 en contrat aidé, 382 au chômage, soit au total 492 ménages dont l'un des membres était potentiellement inscrit comme demandeur d'emploi, et parmi ceux-là 64 étaient indemnisés par l'assurance chômage. On peut donc considérer que (492-64)/795 ménages appartiennent au public cible, soit 54 %.

33 Source : Rapport de Mme Sylvie Desmarescaux Sénateur, mai 2009 : « mission parlementaire sur les droits connexes locaux dans le cadre de la généralisation du RSA », page 20.

34 Source : INSEE 2006 : http ://www. insee. fr/fr/themes/tableau. asp ? reg_id=19&ref_id=AMTOP209.

que l'économie réalisée est en moyenne de 0,82 x 75 € par enfant scolarisé de personne appartenant au public cible.

Les adultes de ménages pauvres ayant en moyenne au minimum 0,5 enfant[35], l'économie réalisée par adulte du public cible peut être estimée à 0,5 x 0,82 x 75 = 30,75 €. L'économie totale réalisée et donc estimée en multipliant cette valeur par le nombre de personnes du public cible, soit 2 334 116 x 30,75 = 71,8 M€.

Les communes ayant en charge la restauration scolaire, ce sont elles qui sont concernées par cette économie.

2.11 Aides financières des CAF et MSA

Montant total et financeurs : il est estimé à 0,67 Mds €[36].

On considère que les allocataires MSA représentent 6 %[37] de l'ensemble des allocataires, et les allocataires CAF 94 %, et que le montant se répartit dans les mêmes proportions entre la CCMSA et la CNAF.

Facteur à appliquer : En l'absence de chiffres plus précis, on applique le même ratio de 54 % – que pour les bénéficiaires des aides facultatives des CCAS et CIAS, car on peut penser que la situation par rapport à l'emploi des destinataires des aides facultatives des CAF et MSA est analogue.

2.12 CMU de base

Le contexte de l'étude permettra certes une économie de CMU de base puisque les ex-bénéficiaires de celle-ci seront à présent salariés et cotiseront à l'assurance-maladie à ce titre ; néanmoins, en termes de dépenses, cet effet est comptablement nul pour les administrations de sécurité sociale dans leur ensemble : en effet les prestations de santé continueront d'être versées comme auparavant. La différence tient davantage à la perception de nouvelles cotisations abordée au tableau 4 de l'étude.

2.13 CMU complémentaire et Aide à l'acquisition d'une Complémentaire Santé (ACS)

Montant total et financeurs : en ce qui concerne la CMU complémentaire et l'ACS, celles-ci sont financées par le Fonds CMU. En 2013, ses dépenses se sont élevées à 2 097 M€.

Depuis 2013, les recettes du Fonds CMU sont constituées, d'une part, par le produit de la taxe CMU (taxe de solidarité additionnelle) à laquelle sont assujettis les organismes d'assurance complémentaire intervenant dans le domaine des soins de santé (cette contribution est égale à 6,27 % des primes ou cotisations des complémentaires santé), d'autre part, par une fraction du produit du droit de consommation sur les tabac (3,15 %). L'État ne verse plus de dotation d'équilibre. Ces ressources permettent de couvrir intégralement les coûts de prestation maladie. En 2013[38], les recettes du Fonds CMU représentaient 2 418 M€, dont 352 M€ (14,6 %) pour la taxe tabac et 2 066 M€ (85,4 %) pour la contribution des organismes complémentaires.

Le versement s'effectue via les régimes de base (CNAM essentiellement) à hauteur de 1,581 Mds € et via les complémentaires santé, à hauteur de 498 M€, auxquelles s'ajoutent des dépenses de gestion.

Les excédents du Fonds CMU sont reversés depuis 2013 à la CNAMTS.

Facteur à appliquer : d'après les chiffres du fonds CMU, le nombre de bénéficiaires de la CMU-C s'élevait à 4 879 929 personnes fin 2013. Parmi ceux-ci, d'après l'étude de la DREES[39], 42 % sont demandeurs d'emploi en 2006. En l'absence de chiffre plus récent, on applique le même taux pour l'année 2013. De plus,

35 Source : INSEE 2013 : http ://www. insee. fr/fr/mobile/etudes/document. asp ? reg_id=0&id=3845 et http ://www. insee. fr/fr/themes/tableau. asp ? reg_id=0&ref_id=NATCCF04406. En 2010, il y avait 7,4 millions d'adultes pauvres de moins de 65 ans et 2,7 millions d'enfants pauvres. En l'absence de données précises, il semble réaliste de considérer qu'au moins la moitié vivent dans des familles en couple et doivent donc être comptés deux fois si l'on totalise le nombre d'enfants de chaque adulte, ce qui donne au moins 2,7 x 1,5 = 4,05 millions d'enfants pour 7,4 millions d'adultes soit 0,55 enfant par adulte.

36 Source : Rapport de Mme Sylvie Desmarescaux Sénateur, mai 2009 : « mission parlementaire sur les droits connexes locaux dans le cadre de la généralisation du RSA » (chiffres de 2007 pour la CAF et de 2008 pour la MSA, utilisés en l'absence de chiffres plus récents).

37 cf. étude INSEE : http ://www. insee. fr/fr/themes/document. asp ? ref_id=10046&page=dossier/dossier15/e_dossier15_chp1p3. htm
En l'absence de chiffres nationaux, on reprend la répartition des allocataires de la Région Auvergne.

38 Cf. Récapitulatif des comptes du Fonds CMU de 2000 à 2013, http ://www. cmu. fr/fichier-utilisateur/fichiers/2013_COMPTES%20DU%20FONDS. pdf

39 Caractéristiques sociales et recours aux soins pour les bénéficiaires de la CMU-C en 2006

on considère que la fraction de demandeurs d'emploi non indemnisables parmi l'ensemble des demandeurs d'emploi bénéficiaires de la CMU-C, est la même que parmi l'ensemble des demandeurs d'emploi, à savoir 39,6 %[40]. Enfin, on estime qu'au moins 85 % des bénéficiaires de la CMU-C demandeurs d'emploi non indemnisables dépasseront le plafond y ouvrant droit s'ils reprennent un emploi au SMIC à plein temps[41], soit un facteur final de 42 % x 39,6 % x 85 % = 14,1 %.

Le montant final de l'économie réalisée, 2 097 x 14,1 % = 295,68 M€, étant inférieur à la contribution de l'Etat via la taxe tabac (352 M€), on considère que cette économie pourrait être reportée entièrement sur le budget de l'Etat : c'est donc ce dernier qui est retenu pour la répartition par financeur du poste CMU-C – ACS[42].

8.3. Tableau 3 : Dépenses publiques – coûts indirects

3.1 Délinquance

Des chercheurs du Crest (Centre de Recherches en Économie et Statistique) à l'INSEE ont établi en 2009 le lien entre chômage des jeunes et « délits économiques »[43] (cambriolages, vols de voiture, attaques à main armée, vols à la tire, trafic de stupéfiants, etc.).

Jacques Bichot, économiste, a quant à lui évalué le coût de la délinquance pour les personnes et pour la collectivité[44].

Montant total et financeurs : Afin d'évaluer, par financeur, le coût de la délinquance, il a été décidé, à partir de l'étude réalisée par Jacques Bichot, de se limiter aux coûts (déjà très importants) liés (i) aux dépenses étatiques de sécurité et de lutte contre la fraude (ii) aux coûts de la fraude aux prestations sociales.

(i) Les dépenses étatiques de sécurité :

- Le Ministère de la justice

  → La Justice judiciaire (Programme 166)

  - Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales = 1 004 361 026 € ;
  - Cassation = 58 508 164 (on prend 30,9 % de ce chiffre qui correspond au pourcentage d'affaires pénales traitées par la Cour d'après les statistiques 2013 de la Cour de cassation) ;
  - Enregistrement, soutien, formation, support à l'accès au droit = 1 162 388 €. On prend une part de cette dépense correspondant à la part de montant des dépenses relative aux affaires pénales dans le programme budgétaire relatif à la justice judiciaire dont le montant total s'élève à 3 188 000 €, soit :
    [(1 004 361 026 + 30,9 % x 58 508 164) / (3 188 000 - 1 162 388)] x1 162 388 = 586 730 000 €

  Soit au total pour la justice judiciaire : 1 004 361 026 + 58 508 164 x 30,9 % + 586 730 000 = 1 649 599 200 €

  → Administration pénitentiaire (Programme 107) = 2 849 802 047 €

  → Protection judiciaire de la jeunesse (Programme 182) = 785 270 489 €

  → Accès au droit et à la justice (Programme 101)

  - Aide juridictionnelle = 347 200 000 € (on retient 41 % de ce montant, le pénal représentant 41 % des admissions à l'aide juridictionnelle)

40 Ce facteur et sans doute nettement sous-estimé, la proportion de bénéficiaires de la CMU-C étant sûrement plus importante parmi les demandeurs d'emploi non indemnisables que parmi ceux qui le sont, mais nous ne disposons pas de chiffres à ce sujet.

41 Le SMIC net mensuel étant de 1133 € au 1er janvier 2014, au vu des plafonds de la CMU-C (cf. http ://www. cmu. fr/cmu-complementaire. php), seules les personnes seules avec au moins 2 enfants à charge ou les couples avec au moins 5 enfants à charge sont susceptibles de continuer à bénéficier de la CMU-C s'ils reprennent un emploi au SMIC à plein temps. En l'absence d'informations précises sur la configuration familiale du public cible, il semble raisonnable de penser que ces deux situations ne concernent pas plus de 15 % du public cible. D'où le facteur 85 %.

42 Cf. tableau 6.2 page 14.

43 Source : http ://www. crest. fr/ckfinder/userfiles/files/Pageperso/fougere/fougere_fichiers/nvl_obs_300910. pdf et « Youth unemployment and crime in France » : http ://www. crest. fr/ckfinder/userfiles/files/Pageperso/fougere/fougere_fichiers/JEEA_2009_7_5_909. pdf.

44 Source : Institut pour la justice – Études et Analyses n°8 – avril 2010 : « le coût du crime et de la délinquance » (synthèse : http ://www. bichot. net/doc/2010/NotesSynthesescoutducrime. pdf).

- Aide aux victimes = 13 695 000 €

Soit au total 347 200 000 x 41 % + 13 695 000 € = 156, 047 M€

→ Conduite et pilotage de la justice (Programme 310) = 404 811 521 €. On prend une part de cette dépense qui correspond à la part des dépenses relatives aux affaires pénales dans la mission budgétaire de la justice (total de 7 597 511 €), soit : [(1 004 361 026 + 39,1 % x 58 508 164 + 2 849 802 047 + 785 270 489 + 41 % x 347 200 000 + 13 695 000) / (7 597 511-404 811 521)] x 404 811 521 = 304 090 000 €

➢ Gendarmerie nationale (Programme 152 « gendarmerie nationale ») :

→ Ordre et sécurité publics = 3 351 245 675 € (on retient 20 % de ce montant, il semble en effet raisonnable d'estimer qu'au moins 20 % de ces dépenses sont liées à la délinquance)

→ Missions de police judiciaire et concours à la justice = 1 797 974 879 €

→ Commandement, ressources humaines et logistique = 1 898 062 277 €

On prend une part de ce poste correspondant à la part relative des dépenses retenues sur les deux postes précédents dans le programme budgétaire 152, soit : [(1 797 974 879 + 3 351 245 675 x 0.20) / (8 033 362 061-174 803 111 [missions militaires] – 1 898 062 277)] x 1 898 062 277= 785 980 000 €

Soit au total, pour la Gendarmerie nationale, 3 351 245 675 x 20 % + 1 797 974 879 + 785 980 000 € = 3 254,204 M€

➢ Police nationale (Programme 176 « police nationale ») :

→ Ordre public et protection de la souveraineté = 1 139 287 101 € (de même que pour la gendarmerie nationale, on retient 20 % de ce montant)

→ Sécurité et paix publiques = 3 083 440 679 (on estime à 10 % la part de ces dépenses liées à la délinquance)

→ Missions de police judiciaire et concours à la justice = 2 436 865 823 €

→ Commandement, ressources humaines et logistique = 1 806 057 682 €

Comme pour la gendarmerie, on prend une part de cette dépense qui correspond à la part totale des dépenses de lutte contre la délinquance dans le programme 176, soit : [(0.2 x 1 139 287 101 + 0.1 x 3 083 440 679 + 2 436 865 823) / (9 654 628 243-1 806 057 682)] x 1 806 057 682 = 684 140 000 €

Soit au total, pour la Police nationale, 1 139 287 101 x 20 % + 3 083 440 679 x 10 % + 2 436 865 823 + 684 140 000 € = 3 657,207 M€

(ii) Le montant des fraudes aux prestations sociales :

D'après le rapport réalisé par la cour des comptes en 2011 pour la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS), la fraude sociale dans son ensemble est estimée entre 2 et 3 Mds €. Selon la MECSS, ce montant s'élève plutôt à 4Mds €. Quant à la délégation nationale de lutte contre la fraude (DNLF), elle estime la fraude aux prestations familiales à 1,131 Mds € et celle relative aux indemnités journalières à 7,3 M€ (les fraudes à la branche famille et accidents du travail n'étant pas estimée). Au final, on retiendra le montant de 2 Mds €, soit une fourchette basse, ventilé comme suit :

- CNAF/CAF : 1 131 M€ (56,55 %)
- CNAMTS : 7,3 M€ (0,36 %)
- CNAM/CPAM : 861,7 M€ (43,09 %)

En additionnant l'ensemble de ces coûts, on obtient un montant total de 14,616 Mds €

Facteur à appliquer : Au vu de l'étude du Crest et de l'expérience des acteurs de terrain, il semble raisonnable de considérer que la disparition du chômage d'exclusion pourrait faire baisser ces délits d'au moins 20 %.

3.2 Aide Sociale à l'enfance (placements et mesures éducatives)

Montant total et financeur : parmi les dépenses d'Aide Sociale à l'enfance, en 2012, 5,7 milliards étaient liées au **placement d'enfants**[45]. La progression des dépenses d'ASE ayant été de 3,1 % entre 2011 et 2012, on peut estimer les dépenses de placement pour 2013 à +3,1 % par rapport à celles de 2012, soit 5,877 Mds €.

Par ailleurs, les mesures d'**AEMO** (Action éducative en milieu ouvert dans le cadre d'une mesure judiciaire) **et AED** (Action éducative à domicile dans le cadre d'une mesure administrative) représentaient en 2012 440 M€[46] et une progression de 2,3 % entre 2011 et 2012. En appliquant la même progression entre 2012 et 2013, on obtient 450 M€ en 2013.

Le montant total pris en compte est donc 5,877 + 0,45 = 6,327 Mds €

Ce sont les départements qui sont en charge de la gestion de cette dépense (à ce titre, ils reçoivent une partie de la dotation générale de décentralisation).

Facteur à appliquer : le rapport de l'IGAS et de l'IGSJ de juin 2000 sur les placements d'enfants[47] observait que « aucun des enfants accueillis provisoirement ou placés, dont la mission a examiné la situation, n'a été séparé de "son milieu actuel" du seul fait de la pauvreté de ses parents, même s'il est impossible de nier l'importance du facteur "précarité" dans les séparations enfants-parents subies ». Il observait également que la majorité des placements concernait des familles en situation de précarité ou de pauvreté. Il est donc probable que, si la cause directe du placement n'est pas la précarité en elle-même, celle-ci favorisant les « carences éducatives » (motif le plus souvent invoqué dans les jugements), sa réduction entraînerait une réduction du nombre de placements d'enfants.

Il semble raisonnable de considérer que 25 %[48] des placements seraient évitées si toutes les personnes privées durablement d'emploi pouvaient accéder à un emploi stable et adapté à leurs contraintes familiales, ce que prévoit le projet « Territoires zéro chômeur de longue durée ».

Il en est de même pour les mesures d'AEMO et d'AED, car elles ont souvent pour origine le même type de difficultés que les placements d'enfants, la différence se situant dans l'intensité de ces difficultés.

3.3 Maladie

Montant total et financeurs : Les montants utilisés sont extraits des comptes nationaux de la santé, réalisés en 2013 par la DREES[49]. Le montant total de dépenses maladie s'élève en 2012 à 243,011 Mds€.

On soustrait du montant total des dépenses de santé : (i) le montant de la CMU-C et (ii) le reste à charge des ménages (donc uniquement dépenses publiques + organismes privés). On obtient alors un total de : 243,011 – 2,097 – 17,665 = 223,249 Mds €

Par financeur, les dépenses de santé en 2012 sont réparties comme suit :

- Etat (hors fonds CMU-C aux organismes de base et les coûts de gestion afférents[50]) : 8,697 Mds € soit 3,89 % des dépenses ;
- régimes de sécurité sociale : 180,581 Mds € soit 80,89 % des dépenses ;
- collectivités locales : d'après les données de la DGCL, les collectivités ont dépensé en 2012 au titre de la santé 1,7 Mds € soit 0,76 % des dépenses ;

45 Source : La lettre de l'ODAS – juin 2013 – « Dépenses départementales d'action sociale en 2012 » (en l'absence de chiffres plus récents, l'étude s'appuie sur les chiffres de 2012).

46 Source : La lettre de l'ODAS – juin 2013 – « Dépenses départementales d'action sociale en 2012 »

47 Cf. « Accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents : des décisions qui mettent à l'épreuve le système français de protection de l'enfance et de la famille », http ://www. ladocumentationfrancaise. fr/rapports-publics/004001642/index. shtml

48 le rapport cité à la note précédente apporte des éléments permettant de penser raisonnablement que 75 % des placements se font dans un contexte de chômage/précarité. Le même rapport fait état de 23 % de placement pour maltraitance. Soit au final 75 % x 77 % et donc plus de 50 % des placements qui se font dans un contexte de chômage/précarité sans qu'il y ait maltraitance. Or, une juge pour enfants rencontrée dans le cadre de notre étude affirmait que, dans la grande majorité de ces situations, elle n'aurait pas ordonné le placement si elle avait su que les parents avaient un emploi stable. Par ailleurs, il semble raisonnable de penser que la moitié de ces situations concerne des personnes appartenant au public cible (cf. le paragraphe 2.6 page 32 concernant le FSL, qui montre qu'il est raisonnable de penser que les ménages du public cible représentent au moins 50 % des ménages pauvres) et donc que 25 % des placements concernent le public cible sans qu'il y ait maltraitance. D'où le facteur 25 % retenu (bien sûr, la reprise d'emploi ne va pas entraîner immédiatement le retour des enfants placés auprès de leurs parents : l'étude se place sur ce point, comme pour les autres coûts indirects, dans une perspective à moyen/long terme).

49 Comptes nationaux de la santé 2012, collection Etudes et statistiques, 2013, DREES.

50 Ceux-ci s'élèvent respectivement à 1403 M€ et 18 M€ en 2012, cf. comptes du fonds CMU.

- organismes complémentaires de santé : 31,393 Mds € soit 13,84 % des dépenses ;
- autres financeurs privés (dont les laboratoires de recherche) : 1,557 Mds € soit 0,7 % des dépenses.

Les prestations (remboursement) sont versées par les CPAM et les organismes de complémentaires santé.

Facteur à appliquer : Le montant total des dépenses s'appliquant à 65 millions d'habitants, il est possible d'évaluer la dépense moyenne par habitant, et donc d'estimer la dépense pour le public cible.

Les acteurs de terrain constatant l'impact négatif du chômage sur la santé, en particulier sur la santé psychique (stress, angoisse, dépression…), on peut raisonnablement estimer que le retour à un emploi stable de qualité – ce qui est l'objet du projet – pourrait entraîner une réduction de 20 % des dépenses de maladie pour les personnes appartenant au public cible.

Le facteur appliqué au montant total est donc 20 % de « public cible / population totale » = 0,72 %.

NB : les conséquences du chômage d'exclusion sur la santé des enfants ne sont pas prises en compte même si elles sont probables, particulièrement lorsque les ressources de la famille deviennent insuffisantes pour assurer des conditions de vie décentes.

3.4 Protection sociale assurée par les Institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM)

Montant total et financeurs : afin d'estimer le montant de la protection sociale assurée par les ISBSLM, plusieurs sources ont été utilisées :

Les chiffres de la DREES sur le montant des prestations sociales en 2011 par régime, y compris le privé non lucratif (ISBLSM). Ce montant s'élève en 2011 à 20,5 Mds €, dont :

- 12,133 Mds € au titre de la santé ;
- 4,1178 Mds€ au titre de la maternité-famille ;
- 1,7905 Mds € au titre de l'emploi
- 2,5089 Mds€ au titre de la pauvreté – exclusion

En matière de répartition par financeur, on utilise à la fois l'étude de l'INSEE réalisée en juin 2011 qui estime la part des financements publics à 65,76 % et l'étude du CNRS – centre d'économie de la Sorbonne qui distingue pour les associations, au sein des financements publics, la part de chaque financeur. On obtient :

— financements publics : 65,76 % dont

- Communes : 18,18 % (soit 27,65 % de la part publique)
- Départements (CG) : 12,89 % (soit 19,6 % de la part publique)
- Régions : 4,51 % (soit 6,86 % de la part publique)
- Etat : 15,86 % (soit 24,12 % de la part publique)
- Organismes de sécurité sociale : 9,03 % (soit 13,73 % de la part publique)
- Europe : 1,16 % (soit 1,76 % de la part publique)
- Autres financements publics (type Acsé) : 3,87 % (soit 5,88 % de la part publique)

— financements privés : 34,24 %

Montant retenu : Le nombre de ménages pauvres étant en 2010 de 3 746 000 (seuil à 60 %) ou 2 067 000 (seuil à 50 %)[51], et l'absence d'assurance chômage du public cible (estimé au moins à 1 994 971 ménages)[52] pouvant laisser penser qu'il appartient en grande majorité aux ménages pauvres, il paraît raisonnable de penser qu'il représente au moins 50 % de l'ensemble des ménages concernés par les risques « emploi » et « pauvreté et exclusion ». On peut de plus estimer que la reprise d'un emploi stable diminuerait au moins de 75 % ces risques pour le public cible. L'économie prévisible pour ces deux risques est donc au moins de : 50 % x 75 % (1,7905+2,5089) = 1,612 Mds €.

51 Source : INSEE – Le nombre de ménages pauvres : http ://www. insee. fr/fr/themes/tableau. asp ? reg_id=0&ref_id=NATSOS04404

52 Cf. note 31 page 33.

Par ailleurs, on peut estimer à au moins 10 %[53], parmi les ménages concernés par les risques santé et maternité-famille, ceux appartenant au public cible. Et il semble raisonnable de penser que ces risques diminueraient d'au moins 20 % si les personnes concernées retrouvaient un emploi stable. L'économie prévisible pour ces deux risques est donc au moins de 10 % x 20 % (12,133 + 4,1178) = 0,325 Mds €.

Le montant total des économies réalisées dans le cadre de l'étude pourrait donc être estimé à 1,612 + 0,325 = 1,937 Mds €.

Mais cette estimation demanderait à être précisée avec des informations plus fines sur les ISBLSM et le type de protection sociale qu'ils assument, afin notamment de s'assurer qu'il n'y a pas de double compte dans l'étude[54]. Dans l'attente, on applique un nouveau facteur de 75 % pour prendre en compte cette éventualité. Enfin, on ne retient, parmi la dépense finale, que celle relevant de financements publics, à savoir 65,76 % du total soit, au final, un montant de 1,937 x 75 % x65,76 % = 0,955 Mds €.

3.5 Échec scolaire

Montant total et financeurs : l'échec scolaire induit un ensemble de coûts :

- coût des redoublements : 2 Mds €[55], financé par l'Etat sur le programme budgétaire 140 ;
- mission de lutte contre le décrochage scolaire : 3,71 M€[56] en PLF 2014, financé par l'Etat sur le programme budgétaire 141 ;
- réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté : 5,65 M€ en PLF 2014, financé par l'Etat sur le programme budgétaire 140.

Soit un montant total de 2,009 Mds €.

Facteur à appliquer : sans en être bien sûr la seule raison, les acteurs de terrain constatent que la précarité et le chômage ont un impact certain sur l'échec scolaire : les enfants sont en prise sur les difficultés de leurs parents et ont l'esprit moins disponible pour apprendre, d'autant qu'eux et leurs parents sont parfois stigmatisés dans l'environnement scolaire. Il ne paraît donc pas exagéré de penser que les redoublements et le recours à des dispositifs tels que la mission de lutte contre le décrochage scolaire, seraient réduits de 5 % dans le contexte de l'étude.

8.4. Tableau 4 : Manques à gagner en impôts et cotisations sociales

4.1 Taxe d'habitation et redevance télé

L'exonération de taxe d'habitation (TH) en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste

Montant total et financeurs : D'après l'annexe du PLF 2014 relative aux dépenses fiscales, l'exonération de TH pour les personnes âgées, handicapées ou de condition modeste est estimée pour 2014 à 1,275 Mds€ et bénéficient à 3 368 000 personnes soit un montant moyen d'exonération de TH de 379 €. Cependant, ici on retient l'hypothèse basse de 100 € de taxe d'habitation (c'est la moitié du montant moyen de taxe d'habitation en Île-de-France en 2010).

La totalité de cette exonération qui réduit les recettes des collectivités locales est compensée par l'Etat.

53 D'après http ://www. insee. fr/fr/themes/document. asp ? reg_id=99&ref_id=ip1410 %C2, la France comptait 27,5 millions de ménages et, au vu de la progression du nombre de ceux-ci au cours des dernières années, on peut estimer leur nombre total à un peu moins de 30 millions en 2012. Les ménages du public cible représentent donc environ 2 millions / 30 millions = 6,66 % de l'ensemble des ménages. Au vu des conséquences du chômage d'exclusion sur la santé et la vie familiale, le ratio de ceux-ci parmi l'ensemble des ménages concernés par les risques santé et maternité-famille est certainement nettement plus élevé. On retient donc une estimation basse de 10 %.

54 Il est par exemple possible qu'une part des subventions publiques aux ISBLSM soit déjà comptabilisée sous la rubrique « mesures hébergement » du Tableau 2. De même pour le placement des enfants en établissement qui semble, d'après INSEE Première n°1356, relever des ISBLSM.

55 Estimation 2009 du ministère de l'éducation nationale (cf. http ://educationdechiffree. blog. lemonde. fr/2012/10/24/le-redoublement-nameliore-pas-la-performance-des-eleves-en-general/)

56 Source : Annexe au projet de loi de finances 2014 « Projets annuels de performances – Enseignement scolaire »

Montant retenu : Si on considère que l'ensemble du public cible doit bénéficier de cette exonération de TH (hypothèse réaliste dans la mesure où le plafond au-dessous duquel on peut bénéficier de l'exonération est fixé à 10 663 € pour une part), alors on obtient un montant d'exonération de TH égal à 1 994 971[57] x 100 = 199 M€

Dégrèvement de la contribution à l'audiovisuel public pour les personnes de condition modeste :

Montant total et financeurs : Ce dégrèvement bénéficie aux personnes déjà exonérées de TH ou qui ont un revenu fiscal nul. Le montant total estimé pour 2014 s'élève à 482 M€ et bénéficie à 3 640 000 personnes, soit un montant de dégrèvement par personne égal à 133 €. Ce montant est totalement compensé par l'Etat.

Facteur à appliquer : On considère que l'ensemble du public cible doit bénéficier de ce dégrèvement. Le coût total est donc : 1 994 971 x 133 = 265 M€.

4.2 TVA

Montant total et financeurs : La reprise d'emploi à plein temps au SMIC entraînera une augmentation de pouvoir d'achat pour le public cible, certainement moindre que la différence entre le SMIC mensuel net (1128 €) et l'allocation qu'ils percevaient auparavant (RSA, ASS…) du fait de la réduction ou de la perte de certains droits (APL, CMU-complémentaire…), mais il semble raisonnable de l'estimer à la moitié de la différence entre le SMIC net et le RSA pour une personne seule forfait logement déduit, à savoir la moitié de 1128 - 448 = 680 €, soit 340 €.

Montant retenu : Les personnes appartenant au public cible ayant la plupart du temps des revenus très modestes, il est très probable que la quasi-totalité de ce gain de pouvoir d'achat sera consommé et entraînera donc un gain de TVA pour l'Etat. Si l'on considère une TVA moyenne de 11,8 %, le gain sera pour l'Etat de 340 € x 12 mois x 11,8 % pour chaque personne appartenant au public cible, soit 481 € par personne, donc 481 x 2 334 116 = 1 122 M€ au total.

4.3 CSG et CRDS

Montant total et financeurs : Le taux de CSG+CRDS étant de 8 % (7,5 % de CSG + 0,5 % de CRDS), l'assiette de 98,25 % du revenu brut, et le SMIC brut de 1445,38 € mensuel, le gain annuel de CSG+CRDS par personne est de : 0,08 x 0,9825 x 1445,38 € x 12 mois = 1 363 €. Cette exonération est intégralement compensée par l'Etat.

Facteur à appliquer : On considère que l'ensemble de la population cible bénéficie de cette exonération générale. Par conséquent, lorsque celle-ci reprend un travail à plein temps au SMIC, le gain de CSG et de CRDS est égal à : 2 334 116 x 1 363= 3 181 M €

4.4 Cotisations sociales sur les bas salaires non exonérées

Montant total et financeurs : Le SMIC mensuel chargé revenant à l'employeur 1616 € et le SMIC net étant à 1128 €, le gain annuel de cotisations sociales et CSG et CRDS réunies est de (1616-1128) € x 12 mois = 5 856 €

Soit, pour les cotisations sociales, si on retranche le montant de CSG et CRDS calculé plus haut, un gain annuel par personne de 5856 – 1 363 = 4 493 €.

Or, les cotisations sur le SMIC se répartissent de la façon suivante selon les bénéficiaires :

Bénéficiaires des cotisations SMIC	En euros	En %
Sécurité sociale	256,71	51,94 %

57 Nombre minimum de ménages appartenant au public cible, cf. note 31 page 33.

FNAL	1,45	0,29 %
complémentaires	139,19	28,16 %
UNEDIC	96,85	19,60 %

On applique donc ce pourcentage par bénéficiaire afin d'estimer la part du montant total de gain en termes de cotisations qui revient à chaque financeur.

On prend en compte le gain de cotisations sociales (patronales et salariales) d'un ¾ temps rémunéré au SMIC, ce qui donne 0.75 x 4 493 = 3 370 € par personne et par an, soit 3 370 x 2 334 116 = 7,865 Mds € au total.

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

Annexe n°4

Expérimentation à Seiches-sur-le-Loir en 1995

par Patrick Valentin[1]

12 mai 2014

1 Ce document a pour but d'illustrer la démarche de la demande d'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée » d'ATD Quart Monde.

Responsable : Patrick Valentin – ATD Quart Monde © L'emploi conçu comme un droit
Mail : valentinpatrick@orange.fr

Table des matières

Introduction....3
Les fondements de l'expérimentation....3
La démarche expérimentée....3
Les acteurs....3
1ère étape : Connaître tous les demandeurs d'emploi de longue durée de la commune....3
2e étape : La recherche des activités utiles....4
3e étape : La création de l'entreprise locale polyvalente....5
Section 1 – « Services administratifs et culturels »....7
La ferme accueil....7
La bibliothèque....7
« Les Baladins du Loir »....7
Le foyer de jeunes....7
La maison de retraite....7
Section 2 – « Espaces verts »....9
Section 3 – « Tourisme et Accueil »....10
Section 4 – « Service aux collectivités, service aux personnes »....12
Section 5 – « Agriculture, élevage, forêts »....14
Section 6 – « Entretien de bâtiment, peinture, gros nettoyage »....16
Compte de résultat prévisionnel général....18
Conclusion....20

Introduction

AITA (Association Intermédiaire de Travail Adapté) à St Barthélemy d'Anjou, créée en 1990, et agréée en tant qu' « association intermédiaire » s'est donnée pour mission, la lutte contre l'exclusion sociale dont sont victimes **les personnes privées d'emploi**.

En lien avec le réseau « Travail, Métier » du mouvement ATD Quart Monde, l'association a mis en place, en 1995, une expérimentation sur le thème : « l'emploi, un droit pour tous » ou comment supprimer le « chômage d'exclusion ».

Même si cette expérience n'a pu, pour diverses raisons, atteindre tous ses objectifs, elle est exemplaire de la démarche qui pourrait être aujourd'hui entreprise à l'échelle d'un territoire pour éradiquer le chômage de longue durée.

En voici le récit par ceux qui en furent les promoteurs.

Les fondements de l'expérimentation

Nous faisions depuis de nombreuses années le constat que les moins performants étaient exclus de l'emploi par les mécanismes économiques et sociaux **fondés sur la sélection**.

Il convenait donc de mettre en place et d'initier des démarches qui auraient pour but de modifier les mécanismes de sélection qui provoquent l'exclusion. C'était la notion d'exhaustivité qui commençait par un concept simple : **sélectionner sans exclure**. Chacun à sa place, oui, mais à une condition, une place pour chacun.

Le projet consistait donc à créer une « entreprise locale polyvalente », destinée à gérer l'activité de tous les demandeurs d'emploi de longue durée d'une petite circonscription donnée. Cette entreprise, sans but lucratif, mais à but social, visait à **supprimer** le statut de demandeur d'emploi de longue durée en situation de passivité, ou de précarité, privé des liens sociaux essentiels et à le remplacer par un statut « d'actif », régi par le code du travail, conçu donc comme un droit pour tous et cofinancé à ce titre. Un statut régi par le code du travail mais avec deux particularités essentielles :

- une « subvention d'équilibre » pour équilibrer le cout salarial, subvention équilibrée par l'économie réalisée sur les allocations non-distribués aux chômeurs de longue durée devenus actifs (allocations Assedic, FNS, RMI, CAF, etc.) et les recettes directes ou indirectes générées par l'activité de ces mêmes chômeurs.
- Une « disponibilité » de droit vis-à-vis du marché du travail principal. Il était naturel que le marché du travail, financé par le seul mécanisme du marché, soit prioritaire. « L'emploi, un droit pour tous », n'avait pas vocation à se substituer à l'emploi existant, il le complétait.

Par ailleurs, le projet se présentait comme « pédagogique » pour le territoire choisi car une telle entreprise de « l'emploi, un droit » devait pouvoir démontrer à tous, en permanence, que les emplois ainsi créés ne venaient pas concurrencer ou se substituer aux autres emplois.

La démarche expérimentée

Les acteurs

- La municipalité du territoire d'intervention, la Commune de Seiches sur le Loir, qui se situe à une vingtaine de kilomètres au nord-est d'Angers.
- L'association intermédiaire AITA en lien très étroit avec les Pouvoirs publics locaux, et l'ensemble des partenaires dont l'implication est essentielle pour ce type d'action.

1ère étape : Connaître tous les demandeurs d'emploi de longue durée de la commune

Le maire a invité tous les demandeurs d'emploi de longue durée de la commune à une réunion pour expliquer la démarche expérimentale. Ensuite, nous avons organisé un entretien individuel (entretien d'embauche) entre le responsable de la future l'entreprise polyvalente à but social et les salariés potentiels de cette entreprise, c'est-à-dire tous les demandeurs d'emploi de longue durée de la Commune qui ont

répondu à l'invitation. Au cours de cet entretien, le responsable de l'entreprise a veillé à répertorier les goûts, les souhaits, les compétences acquises avec ou sans formation, les qualités physiques, relationnelles des demandeurs d'emploi.

Le but de cette prise de contact était de connaître chacun des futurs salariés et surtout de pouvoir rechercher, en parallèle, les travaux qui correspondraient aux capacités immédiates des personnes à recruter.

Nous avons expliqué aux personnes individuellement puis en groupe la proposition afin qu'elles prennent conscience qu'il s'agissait d'une action expérimentale visant à mettre en œuvre un statut nouveau.

Sur les 85 demandeurs d'emploi de longue durée de la commune, 59 personnes ont été reçues car elles étaient immédiatement disponibles, représentant 31 hommes et 28 femmes (Qualifications, âges, voir fiches ci après).

26 personnes, toutefois, ne se sont pas présentées. Certaines avaient des problèmes de santé dans l'immédiat, d'autres des problématiques diverses à plus long terme : logement, addictions, charge familiale, dettes… Ces personnes ne pouvaient se présenter sans une prise en compte préalable de leurs problématiques sociales.

En conclusion de cette première étape, nous avons constaté une grande motivation et une très grande volonté de travailler de la part des demandeurs d'emploi.

La proportion 59/26 nous a paru assez significative. Les 59 personnes prêtes à travailler étaient plongées dans une anxiété considérable. Dans la petite commune de Seiches-su-le-Loir, elles connaissaient l'histoire individuelle des 26 autres, celles qui n'avaient pas été en mesure de se présenter pour un emploi immédiat. Souvent elles connaissaient même le détail de la vie de ces personnes et les raisons de leurs difficultés. Elles savaient le rôle dramatique de la privation d'emploi. Elles savaient que si **la privation d'emploi** dont elles souffraient ne trouvait pas de réponse rapidement, elles rejoindraient inéluctablement les 26 autres et seraient définitivement, ou au moins à très long terme, incapable de rejoindre le marché du travail.

Les personnes au chômage de longue durée constituaient la raison d'être de « l'entreprise polyvalente ». Le but de l'entreprise était de donner, sans délai, à tous les citoyens-demandeurs d'emploi de longue durée, une activité utile à la collectivité, source de dignité et de sécurité, tout en restant disponibles et prêts à recevoir toute formation utile en lien avec les demandes éventuelles du marché du travail ordinaire.

2e étape : La recherche des activités utiles

La deuxième étape de l'action consistait donc dans la recherche détaillée de tous les travaux utiles qui restaient à faire sur la Commune et qu'il fallait rendre solvables pour créer des emplois dignes de ce nom.

Il a été nécessaire de rencontrer tous les interlocuteurs de la Commune, toutes les personnes susceptibles d'indiquer les travaux utiles qui n'étaient pas encore solvabilisés.

La recherche s'est faite sous forme de visites et d'entretien avec le concours de tous les partenaires de la Commune (fonctionnaires, notabilités, élus, commerçants, entreprises, mais aussi tous les citoyens qui le désiraient…).

Il importait qu'aucun des travaux répertoriés pour devenir un emploi ne puisse être ressenti localement par quiconque comme une « concurrence déloyale » par rapport aux emplois existants. Toutes les entreprises qui pouvaient être directement touchées par les travaux répertoriés ont été consultées. Nous avons vérifié ainsi qu'il s'agissait incontestablement de travaux supplémentaires de telle sorte que chacun puisse constater que les demandeurs d'emploi ne viennent prendre la place de personne. On solvabilisait, grâce à ce nouveau statut d'actif, des travaux qui n'auraient pas été réalisés puisque insolvables dans le système ordinaire de l'économie et de l'emploi.

Dans cette recherche, la question à se poser, au point de départ, était la suivante : **« Est-ce du travail utile et à long terme ? »**

Nous avons pris en compte toutes les idées, dans toutes les professions et nous ne nous sommes arrêtés ni à la soi-disant technicité ni aux contraintes d'équipement en machines ou en matériel car on peut, dans certains cas, pallier le manque de compétences et le manque d'équipement par l'adaptation du travail aux situations qui se présentent. Cette notion de « Travail Adapté » ouvre de grandes possibilités souvent méconnues. La preuve a souvent été faite que, sur des emplois très variés, des personnes réputées inadaptées et non qualifiées peuvent réaliser les travaux, même difficiles, si l'effort d'adaptation du travail à la mesure des opérateurs est bien mené (cf. l'expérience des Centres d'Aide par le Travail, des Ateliers Protégés, des Chantiers d'Insertion et des Entreprises d'Insertion qui constituent un capital considérable et méconnu de « recherche et développement » pour l'emploi).

Cet examen nous a permis de faire très rapidement un inventaire de travaux permettant de créer plus de

70 emplois à plein temps alors que nous n'avions que 60 demandeurs d'emploi de longue durée à embaucher ! Démonstration était faite : « ce n'est pas le travail qui manque ».

Organiser l'activité utile de tous ceux que l'économie moderne ne recrutait plus, telle était la mission de l'entreprise locale polyvalente.

Ensuite, l'analyse devait entrer dans les détails et aboutir à une programmation précise transformant les activités répertoriées en « postes de travail adaptés » aux personnes concernées.

3e étape : La création de l'entreprise locale polyvalente

La notion d'entreprise polyvalente et locale nous semblait indispensable. L'objectif était précisément de lutter contre les « mécanismes de l'exclusion ».

Or les mécanismes de l'exclusion commencent par la création de catégories. Chaque fois que l'on constitue des catégories au sein de la population, on commence à choisir ceux qui seront aidés par opposition à ceux pour lesquels il n'y a pas encore de solution. Il faut donc, pour lutter contre ce mécanisme, se doter, sur de petits territoires, d'un outil polyvalent et dont la vocation est d'accueillir peu de monde (60 à 100 personnes au maximum par unité) mais tout le monde. Il ne faut pas commencer tantôt par les jeunes, tantôt par les femmes, tantôt par les personnes âgées, tantôt par les handicapés. Il faut accueillir et rendre actif tous les citoyens qui en ont besoin, sur un territoire donné, car « l'emploi, un droit » ne peut pas, en démocratie, être « un droit sélectif ».

Organigramme prévisionnel réalisé pour l'entreprise polyvalente

Le schéma page suivante présente un résumé de l'entreprise polyvalente, organisée en 6 sections distinctes selon les activités recensées :

1 – Services administratifs et culturels**.**

2 – Espaces verts/environnement/Qualité de vie**.**

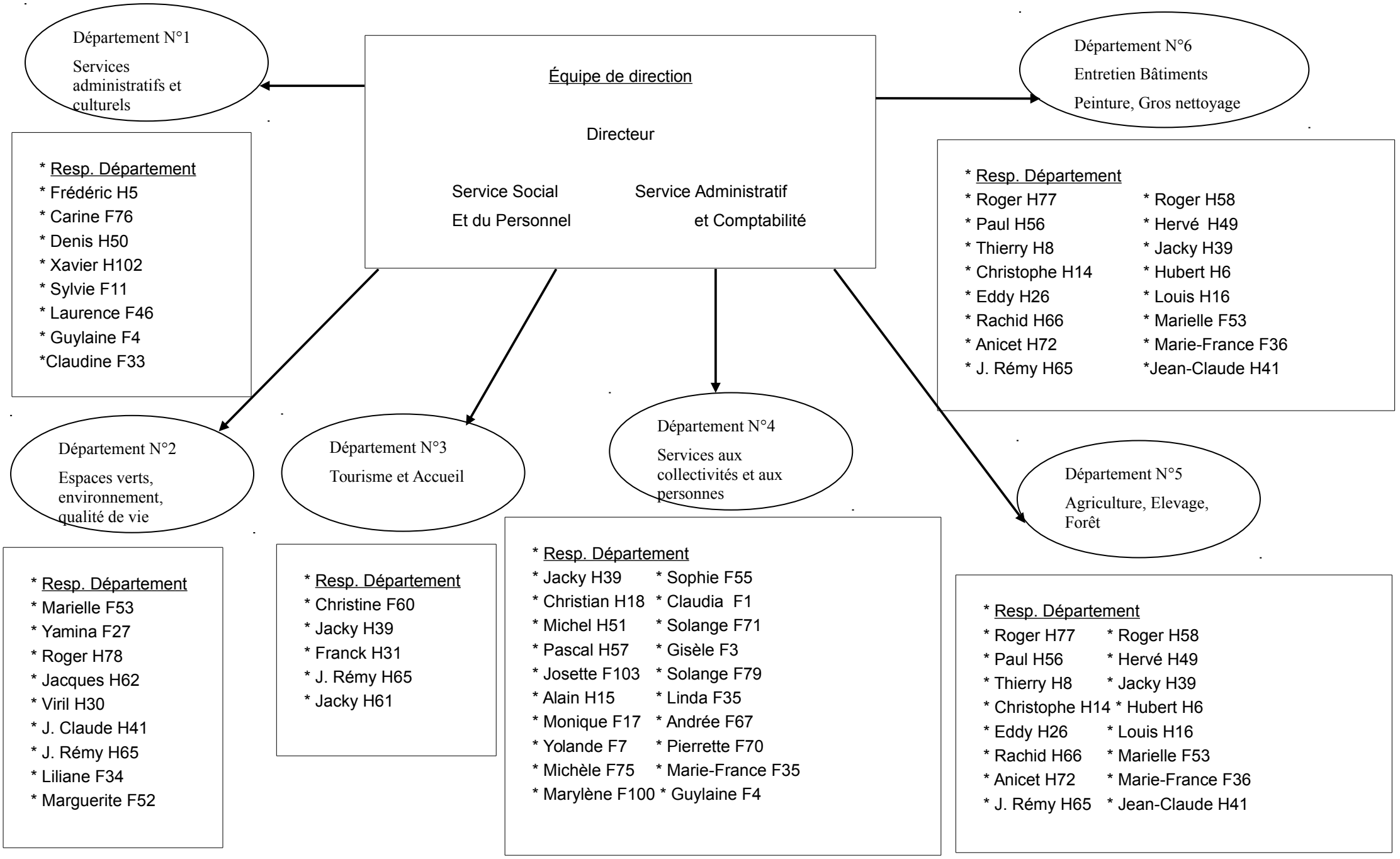
3 – Tourisme et Accueil.

4 – Service aux collectivités/Service aux personnes.

5 – Agriculture/Élevage/Forêt.

6 – Entretien de bâtiments/Peinture/Gros nettoyage

Chaque salarié est affilié à un ou plusieurs départements, sachant qu'il peut, selon ses souhaits ou ses possibilités, travailler sur plusieurs métiers le cas échéant. C'est le cas, par exemple de Jacky / H39 ou bien de Jean-Rémy / H65 (dans ce cas le nom est souligné sur l'organigramme).


Département N°1
Services administratifs et culturels
Équipe de direction
Directeur
Service Social Et du Personnel
Service Administratif et Comptabilité
Département N°6
Entretien Bâtiments
Peinture, Gros nettoyage
* Resp. Département
* Frédéric H5
* Carine F76
* Denis H50
* Xavier H102
* Sylvie F11
* Laurence F46
* Guylaine F4
*Claudine F33
* Resp. Département
* Roger H77
* Paul H56
* Thierry H8
* Christophe H14
* Eddy H26
* Rachid H66
* Anicet H72
* J. Rémy H65
* Roger H58
* Hervé H49
* Jacky H39
* Hubert H6
* Louis H16
* Marielle F53
* Marie-France F36
*Jean-Claude H41
Département N°2
Espaces verts, environnement, qualité de vie
Département N°3
Tourisme et Accueil
Département N°4
Services aux collectivités et aux personnes
Département N°5
Agriculture, Elevage, Forêt
* Resp. Département
* Marielle F53
* Yamina F27
* Roger H78
* Jacques H62
* Viril H30
* J. Claude H41
* J. Rémy H65
* Liliane F34
* Marguerite F52
* Resp. Département
* Christine F60
* Jacky H39
* Franck H31
* J. Rémy H65
* Jacky H61
* Resp. Département
* Jacky H39
* Christian H18
* Michel H51
* Pascal H57
* Josette F103
* Alain H15
* Monique F17
* Yolande F7
* Michèle F75
* Marylène F100
* Sophie F55
* Claudia F1
* Solange F71
* Gisèle F3
* Solange F79
* Linda F35
* Andrée F67
* Pierrette F70
* Marie-France F35
* Guylaine F4
* Resp. Département
* Roger H77
* Paul H56
* Thierry H8
* Christophe H14
* Eddy H26
* Rachid H66
* Anicet H72
* J. Rémy H65
* Roger H58
* Hervé H49
* Jacky H39
* Hubert H6
* Louis H16
* Marielle F53
* Marie-France F36
* Jean-Claude H41

Section 1 – « Services administratifs et culturels »

La ferme accueil

Ce partenaire reposait sur une initiative locale tout à fait intéressante qui pouvait donner naissance à une activité nouvelle : tourisme vert, loisirs, ruralité et mise en valeur des espaces ruraux. Toutefois, l'ensemble du projet était totalement non finançable dans les « paramètres de l'économie lucrative », compte tenu de l'investissement, et pourtant à lui tout seul, ce projet pouvait générer 10 emplois à plein temps !

Mais cette activité ne serait rentable qu'au mieux dans 5 ou 10 ans. Or, aucun financier à but lucratif ne pouvait envisager de réaliser une telle action avec une rentabilité aussi lointaine. Seul « l'entreprise France » pouvait y parvenir en valorisant le travail et en mettant en activité, dans des conditions normales, tous ceux qui en étaient exclus.

La bibliothèque

Il s'agissait là encore, d'un service où les animations jugées utiles et extrêmement importantes pour lutter à long terme contre la pauvreté culturelle, étaient non finançables malgré l'énorme chômage que l'on finançait par ailleurs ! Seuls étaient financés les animations en collèges et maternelles. Aucun budget n'était prévu pour les écoles primaires.

« Les Baladins du Loir »

Le groupe de théâtre avait besoin d'une personne « professionnelle » pour continuer son activité. Ceci sans budget supplémentaire car le public ne payait pas des prix d'entrées suffisants.

Le foyer de jeunes

En dehors du sport, les jeunes n'avaient aucune activité pour les occuper et leur donner une formation humaine. Il était bon pour eux de remettre en activité ce foyer. L'utilité était aussi évidente que le manque de financement.

La maison de retraite

Les personnes âgées n'avaient que très peu d'activités, les journées étaient longues et vides. Le personnel de la maison n'avait pas assez de temps à leur consacrer mais il était impossible de financer dignement un poste supplémentaire !… alors qu'on finançait chichement le chômage de longue durée !!

Il faut rappeler que nous avions retenu dans ce département d'activités « Services administratifs et culturels », uniquement les travaux utiles que notre personnel, c'est-à-dire les demandeurs d'emploi de longue durée de la commune de Seiches, étaient capables, pour la plupart, de réaliser **sans formation préalable compte tenu de leur qualification actuelle**.

La page suivante comporte :

1) Le tableau des « affectations prévisionnelles du personnel » et le budget salaire.
   - — 1ère colonne : désignation des travaux,
   - — 2e colonne : le nom des « demandeurs d'emplois » capables de tenir le poste,
   - — 3e colonne : le nombre d'heures annuelles nécessaire
   - — 4e colonne : le coût salarial total (salaire et charge au SMIC).
2) Le tableau « Budget prévisionnel » de la section qui tient compte des investissements que nous avions prévus et recensés en même temps que les travaux choisis.

Nota : Pour simplifier l'exposé et aller à l'essentiel du raisonnement de l'expérience, nous utilisons désormais le vocable « Entreprise France » à chaque fois qu'il faut désigner des coûts ou des recettes **qui reviennent à la collectivité.**

Les pages qui suivent seront construites de la même façon pour les six sections de l'entreprise.

Section 1 / SERVICES ADMINISTRATIFS ET CULTURELS			
Libellé des travaux	Nom / N° de dossier	Heures requises pour le poste	Coût salarial en F
0 : Responsable du département		2028	190.000
1 : Secrétariat entreprise polyvalente	Frédéric / H5	240	13.200
2 : Idem	Carine / F76	1200	66.000
3 : Secrétariat administratif mairie	Denis / H50	720	39.600
4 : Secrétariat / tri courrier	Denis / H50	720	39.600
5 : Secrétariat ferme accueil	Xavier / H102	1200	66.000
6 : Idem	Frédéric / H5	240	13.200
7 : Animations scolaires Biblio	Sylvie / F11	1200	66.000
8 : Aide administrative aux personnes	Laurence / F46	1440	79.200
9 : Baladins du Loir/Resp. théâtre		720	39.600
10 : Baladins du Loir / Décors	Guylaine / F4	720	39.600
11 : Responsable foyer des jeunes	Claudine / F33	720	39.600
12 : Animation maison de retraite	Claudine / F33	720	39.600
Heures travaillées : 9120h Heures recensées : 11868h		Frais du personnel : 731.200 francs	Salaire du dirigeant : 270.000 francs

Budget d'exploitation Prévisionnel de la section

Section 1 / SERVICES ADMINISTRATIFS ET CULTURELS			
1. Charges d'exploitation	Coûts	2. Investissements	Coûts
A. Frais du personnel Total A1	1.001.200	A. Amortissables	
		Matériels	
B. Frais de fonctionnement			
		Équipement des locaux	30.000
Frais		(Mobilier/Mat. Administratif)	
		Matériel d'entretien	20.000
Location des locaux (3 pièces)	60.000	Véhicules (déplacement et utilitaire)	0
Petit matériel et outillage (dont vêtements)	10.000	Gros matériel d'exploitation	0
Charges (EDF/Tél/Chauffage/Eau/Impôts)	36.000	(gros outillage/tracteur/	
Fournitures de bureau/Frais de communication	3.000	échafaudages/hangar…)	
Assurances (Salariés/Locaux/Véhicules)	20.000	Équipement restauration et	0
Frais de transport (Vignette/Carburant/Kms)	6.000	hébergement	
Dotations et provisions	10.000		--------
	----------	Total A2	50.000
Total B1	145.000	B. Non amortissables	
		Achat du terrain	
C. Frais financiers Total C1	0	Total B2	30.000
	----------		----------
Total A1+B1+C1	1.146.200	Total A2 + B2	80.000

Section 2 – « Espaces verts »

L'interlocuteur, le plus important est évidemment dans ce domaine, la Mairie, auprès de laquelle nous avons trouvé la plus grande partie des travaux utiles et ceci selon l'exemple de l'initiative de la Mairie de Saumur : « Un jeune, une activité ».

La Mairie de Seiches-sur-le-Loir, à elle seule, était en mesure d'employer 6 personnes à temps plein et de façon incontestablement utile, mais elle ne pouvait pas augmenter les impôts à due proportion. Nous en étions donc réduits à préférer le chômage de longue durée !

Tous ces travaux « espaces verts » auraient pu être doublés ou triplés, en restant vraiment utiles si nous avions eu davantage de demandeurs d'emploi à mettre en activité, sachant que seulement 1/3 des personnes potentiellement capables de nous indiquer ces travaux ont été interrogées.

Certains propriétaires privés, laissaient leur maison à l'abandon. Il y avait donc là, un problème juridique à résoudre pour la mise en place d'un travail utile : dans la mesure où le fruit du travail revient à un particulier, il faut nécessairement trouver une contrepartie…

Par contre, d'autres travaux étaient liés à des entreprises de service public, ce qui rentrait dans le cadre défini précédemment : certains cadres locaux des entreprises de service public (EDF–GDF), nous avaient suggéré des travaux qui n'étaient pas budgétés dans leurs entreprises et ne semblaient pas finançables compte tenu des règles de gestion de ces entreprises performantes qui, comme les autres entreprises essayent toujours de réduire le personnel et de gagner en productivité. Cette course à la productivité était vécue difficilement par les cadres de ces entreprises qui observaient tout le travail utile laissé de côté.

C'était le cas à Seiches-sur-le-Loir de l'entretien des postes de transformation EDF qui n'était pas assez rentable et qui laissait des lieux sales et mal entretenus (voir travaux département d'activités N°6).

Section 2 / ESPACES VERTS / ENVIRONNEMENT / QUALITE DE VIE			
Libellé des travaux	Nom / N° de dossier	Heures requises pour le poste	Coût salarial en F
0 : Responsable du département		2028	190.000
1 : Parterre nouveau Centre Bourg	Marièle / F53	1320	72.600
2 : Idem	Yamina / F27	600	33.000
3 : Entretien terrains rugby et tennis	Roger / H78	168	9.240
4 : Entretien sentiers pédestres	Roger / H78	80	4.400
5 : Finition après tonte	Roger / H78	960	52.800
6 : Ramassage des feuilles	Roger / H78	64	3.520
7 : Inventaire du mat de la piscine	Roger / H78	8	275
8 : Nettoyage des bords du Loir	Roger / H78	160	8.800
9 : Idem	Jacques / H62	160	8.800
10 : Entretien ruisseaux urbains	Jacques / H62	440	24.200
11 : Dégag. têtes de ponts/saignées	Jacques / H62	80	4.400
12 : Entretien aires de repos, tonte	Jacques / H62	40	2.200
13 : Entretien ruisseaux ruraux	Viril / H30	480	26.400
14 : Jardinage (amélioration/entretien)	J. Claude / H41	128	7.040
15 : Entretien panneaux signalétiques	J. Claude / H41	192	10.560
16 : Plan/inventaire anciennes tombes	J. Claude / H41	100	5.500
17 : Entretien maison près mairie	J. Claude / H41	96	5.280
18 : Désherbage des rues	Jean-Rémy/H65	960	52.800
19 : Jardins particuliers	Liliane / F34	1440	79.200
20 : Prélèvement des eaux	Marguerite/F52	1200	66.000
21 : Idem		240	13.200
22 : Nettoyage crues sur le Loir		360	19.800
Heures travaillées : 8676h Heures recensées : 11304h		Frais du personnel : 700.015 francs	

Budget d'exploitation Prévisionnel de la section

Section 2 / ESPACES VERTS / ENVIRONNEMENT / QUALITE DE VIE			
3. Charges d'exploitation	Coûts	2. Investissements	Coûts
A. Frais du personnel Total A1	700.015	A. Amortissables	
B. Frais de fonctionnement		Matériels	
Frais		Équipement des locaux (Mobilier Matériel Administratif)	0
Location des locaux (3 pièces)	0		
Petit matériel et outillage (dont vêtements)	10.000	Matériel d'entretien	90.000
Charges (EDF/Tél/Chauffage/Eau/Impôts)	0		
Fournitures de bureau / Frais de communication	0	Véhicules (déplacement et utilitaire)	40.000
Assurances (Salariés/Locaux/Véhicules)	0	Matériel d'exploitation (gros outillage	
Frais de transport (Vignette/Carburant/Kms)	0	/tracteur/échafaudages/hangar…)	520.000
Dotations et provisions	77.000		
	----------	Équipement restauration et hébergement	0
Total B1	87.000		----------
		Total A2	650.000
		B. Non amortissables	
		Achat du terrain	
C. Frais financiers	0	Total B2	0
Total C1	----------		----------
	787.015	Total A2 + B2	650.000
Total A1+B1+C1			

Section 3 – « Tourisme et Accueil »

Dans ce domaine, les partenaires étaient aussi l'entreprise polyvalente, la Mairie et la Ferme accueil.

Comme dans les sections précédentes, nous n'avons pris qu'une part très faible des initiatives possibles et utiles. En effet, dans cette section, le partenaire était très souvent directement « l'entreprise France » car la transformation de la France en un « jardin de tourisme », non seulement n'est pas un vain mot, mais constitue un investissement essentiel sur lequel repose une part importante du développement du tourisme à but lucratif, si précieux pour la croissance d'aujourd'hui.

Ce secteur est l'un des exemples les plus significatifs du rapport à instaurer au sein de « l'entreprise France » entre ses demandeurs d'emploi de longue durée et ses entreprises à but lucratif : dans ce domaine, particulièrement, les demandeurs d'emploi de longue durée peuvent collaborer activement à des investissements qui permettront la relance des entreprises à but lucratif.

Section 3 / TOURISME ET ACCUEIL			
Libellé des travaux	Nom / N° de dossier	Heures requises pour le poste	Coût salarial en F
0 : Responsable du département		2028	190.000
1 : Accueil enfants/Animation ferme	Christine / F60	960	52.800
2 : Visite Seiches/Matheflon	Jacky / H39	480	26.400
3 : Piétons municipaux	Franck / H31	1260	66.000
4 : Signalétique Matheflon	Jean-Rémy / H65	720	39.600
5 : Accueil commune (fleurs…)	Jacky / H61	1440	79.200
6 : Création aires pique-nique/BBQ		1440	79.200
7 : Balisage, valorisation camping		20	1.100
Heures travaillées : 4860h Heures recensées : 8348h		Frais du personnel : 534.300 francs	

Budget d'exploitation Prévisionnel de la section

Section 3 / TOURISME ET ACCUEIL			
1. Charges d'exploitation	Coûts	2. Investissements	Coûts
A. Frais du personnel		A. Amortissables	
Total A1	534.300	Matériels	
B. Frais de fonctionnement			
Frais		Équipement des locaux (Mobilier/Mat. Administratif)	0
Location des locaux (3 pièces)	0		
Petit matériel et outillage (dont vêtements)	60.000	Matériel d'entretien	0
Charges (EDF/Tél/Chauffage/Eau/Impôts)	0		0
Fournitures de bureau/Frais de communication	0	Véhicules (déplacement et utilitaire)	20.000
Assurances (Salariés/Locaux/Véhicules)	3.000		0
Frais de transport (Vignette/Carburant/M)	6.000	Gros matériel d'exploitation (gros outillage/tracteur/échafaudages/hangar…)	0
Dotations et provisions	---------		----------
	69.000	Équipement restauration et hébergement	20.000
	0		
	-------	Total A2	
Total B1	603.300	B. Non amortissables	0
C. Frais financiers		Achat du terrain	----------
Total C1		Total B2	20.000
Total A1+B1+C1		Total A2 + B2	

Section 4 – « Service aux collectivités, service aux personnes »

Dans cette section, nous avions essentiellement des groupes d'entreprises, des groupes d'associations, ainsi que des groupes d'exploitants agricoles. Tous ces groupements devenaient naturellement des interlocuteurs préférentiels.

Ce phénomène n'est pas étonnant. En effet, notre démarche étant la recherche de tous les travaux utiles (en dehors des travaux actuellement rémunérables par le biais de l'entreprise à but lucratif), il était naturel que ce soit des travaux d'utilité collective qui se dégagent en premier. Or, l'utilité collective est liée au groupement de personnes, soit morales, soit physiques.

Ce secteur « Service aux collectivités, Service aux personnes », existait déjà dans l'économie ordinaire. On devait donc veiller soigneusement à ce que tous les travaux soient bien « en plus » des travaux existants et qu'ils débouchent sur des statuts ou des qualifications, à court, moyen ou long terme au moins égal aux statuts existant.

Toutefois, ce secteur montre avec acuité le paradoxe inacceptable de la situation d'immobilisme actuelle. Pour prendre deux exemples récents, relatés dans la presse, les gardiens de prison ou les aides ménagères employées par des associations familiales, dans ces deux cas, l'utilité de la création de ces emplois est évidente pour la société et pourtant personne ne sait comment **transformer cette utilité en créations d'emplois** (les gardiens de prison font la grève, les associations passent leur temps à réclamer des postes et pendant ce temps-là, les demandeurs d'emploi continuent d'être au chômage).

Section 4 / SERVICE AUX COLLECTIVITES / SERVICE AUX PERSONNES			
Libellé des travaux	Nom / N° de dossier	Heures requises pour le poste	Coût salarial en F
0 : Responsable du département	M. France / F101	2028	190.000
1 : Poste de gardien	Christian / H18	1440	79.200
2 : Poste de coursier	Michel / H51	1440	79.200
3 : Gardien manifestations	Pascal / H57	960	52.800
4 : Ménage ferme accueil	Josette / F103	1440	79.200
5 : Restauration/Hôtellerie ferme	Alain / H15	1440	79.200
6 : Idem	Monique / F17	1440	79.200
7 : Ménage exploitations	Yolande / F7	624	34.320
8 : Idem	Michèle / F75	1200	66.000
9 : Visite, aide aux pers âgées	Marylène / F100	720	39.600
10 : Idem	Sophie / F55	600	33.000
11 : Idem	Claudia / F1	1440	79.200
12 : Idem	Solange / F71	720	39.600
13 : Service garde d'enfants/resp.	Gisèle / F3	1440	79.200
14 : Idem/garde	Solange / F3	1440	79.200
15 : idem/garde	Linda / F35	600	33.000
16 : Femme de ménage mi-temps	Andrée / F67	720	39.600
17 : Idem	Yolande / F7	720	39.600
18 : Idem	Solange / F71	720	39.600
19 : Idem	Pierrette / F70	720	39.600
20 : Sanitaires communaux	Pierrette / F70	192	10.560
21 : Containers ville		192	10.560
22 : Ménage commerces	M. France / F36	350	19.250
23 : Confection Ferme Accueil	Guylaine / F4	720	39.600
24 : Cinéma 3h tous les 15 jours	Jacky / H39	72	3.960
25 : Desserte de pain pdt 15 jours	M. France / F36	40	2.200
Heures travaillées : 23 226h Heures recensées : 23 418		Frais du personnel : 1.366.450 francs	

Budget d'exploitation Prévisionnel de la section

Section 4 / SERVICE AUX COLLECTIVITES / SERVICE AUX PERSONNES			
1. Charges d'exploitation	Coûts	2. Investissements	Coûts
A. Frais du personnel		A. Amortissables	
Total A1	1.366.450	Matériels	
B. Frais de fonctionnement		Équipement des locaux (Mobilier/Mat. Administratif)	0
Frais		Matériel d'entretien	15.000
Location des locaux (3 pièces)	0	Véhicules (déplacement et utilitaire)	40.000
Petit matériel et outillage (dont vêtements)	0	Gros matériel d'exploitation (gros outillage/tracteur/échafaudages/hangar…)	0
Charges (EDF/Tél/Chauffage/Eau/Impôts)	0	Équipement restauration et hébergement	500.000
Fournitures de bureau/Frais de communication	0		----------
Assurances (Salariés/Locaux/Véhicules)	7.000	Total A2	555.000
Frais de transport (Vignette/Carburant/Kms)	50.000	B. Non amortissables	
Dotations et provisions	----------	Achat du terrain	0
Total B1	57.000	Total B2	----------
C. Frais financiers	0		0
Total C1	----------		----------
Total A1+B1+C1	1.423.450	Total A2 + B2	555.000

Section 5 – « Agriculture, élevage, forêts »

Nous pouvons faire les mêmes remarques que précédemment, toutefois, un certain nombre de financements partiels pouvaient être trouvés, auprès des fédérations de chasse ou de pêche, ou bien des ministères qui cherchent à développer l'entretien des espaces ruraux.

Nous n'avons pas élaboré les projets plus en détail dans ce domaine, mais nous savions que certains de ces travaux étaient déjà partiellement solvables et viendraient encore limiter les frais supplémentaires liés à cette entreprise à but social.

Nous n'en avons pas tenu compte, à cause du côté **décourageant de la course aux subventionnements liés à ce genre de sectorisation.** Le système actuel instaure une démarche administrative tellement lourde qu'elle est décourageante et que souvent les budgets prévus par les ministères dans ces domaines ne sont pas utilisés, malgré l'urgence d'une mise en activité de la population. On préfère paradoxalement distribuer des allocations de survie.

Section 5 / AGRICULTURE / ELEVAGE / FORETS			
Libellé des travaux	Nom / N° de dossier	Heures requises pour le poste	Coût salarial en F
0 : Responsable du département		2028	190.000
1 : Garde/conseiller forêt Boudré		720	39.600
2 : Hippodrome		720	39.600
3 : Replantation de haies		1440	79.200
4 : Idem		1440	79.200
5 : Élevage moutons et poulets		1440	79.200
6 : Culture framboises/céréales		1440	79.200
7 : Idem		1440	79.200
8 : Entr. friches/cultures à gibier 30h		1080	59.400
9 : Idem		960	52.800
10 : Idem		840	46.200
11 : Idem		1440	79.200
12 : Carottes pour ragondins		240	13.200
13 : Piégeur pour les nuisibles		840	46.200
14 : Idem		360	19.800
15 : Récolte tabac (20 pers/1 sem.)		56	3.080
16 : Idem		56	3.080
17 : Idem		56	3.080
18 : 17 autres personnes		17 * 56	17 * 3.080
Heures travaillées : 11 688h Heures recensées : 17548h		Frais du personnel : 1.043.600 francs	

Budget d'exploitation Prévisionnel de la section

Section : 5 / AGRICULTURE / ELEVAGE / FORETS

1. Charges d'exploitation	Coûts	2. Investissements	Coûts
A. Frais du personnel	1.043.600	A. Amortissables	
Total A1		Matériels	
B. Frais de fonctionnement			
Frais	0	Équipement des locaux (Mobilier/Mat. Administratif)	0
Location des locaux (3 pièces)	10.000	Matériel d'entretien	0
Petit matériel et outillage (dont vêtements)	0	Véhicules (déplacement et utilitaire)	20.000
Charges (EDF/Tél/Chauffage/Eau/Impôts)	0	Gros matériel d'exploitation (gros outillage/tracteur/échafaudages/hangar…)	40.000
Fournitures de bureau/Frais de communication	0	Équipement restauration et hébergement	0
Assurances (Salariés/Locaux/Véhicules)	3.500	Total A2	---
Frais de transport (Vignette/Carburant/Kms)	13.000		60.000
Dotations et provisions	---	B. Non amortissables	
Total B1	26.500	Achat du terrain	0
C. Frais financiers	0	Total B2	---
Total C1	---		60.000
Total A1+B1+C1	1.070.100	Total A2 + B2	

Section 6 – « Entretien de bâtiment, peinture, gros nettoyage »

Comme dans la section N°4, Service aux collectivités et aux personnes, nous avons constaté que nos partenaires étaient des groupements. L'explication est la même que précédemment.

L'ensemble de ces travaux n'aurait pas été réalisé dans le cadre actuel. Les utilisateurs potentiels de ces services réalisaient eux-mêmes ces travaux plutôt que de les rémunérer, mais le résultat était très inférieur à ce qui était nécessaire.

Section 6 / ENTRETIEN DE BATIMENTS / PEINTURE / GROS NETTOYAGE			
Libellé des travaux	Nom / N° de dossier	Heures requises pour le poste	Coût salarial en F
0 : Responsable du département		2028	190.000
1 : Restauration bâtiments Ferme	Roger / H77	1440	79.200
2 : Idem	Paul / H56	1440	79.200
3 : Travaux sur exploitation/Bât	Thierry / H8	1200	66.000
4 : Idem	Christophe/ H14	120	6.600
5 : Idem/mécanique-électricité	Eddy / H26	1440	79.200
6 : Idem	Rachid / H66	720	39.600
7 : Idem	Anicet / H72	1440	79.200
8 : Rénovation ferme Lagache	Christophe/ H14	480	26.400
9 : Idem	Jean-Rémy/H65	480	26.400
10 : Idem		480	26.400
11 : Idem		480	26.400
12 : Chauffeur engins CUMA	Roger / H68	1440	79.200
13 : Remise état moulin	Hervé / H49	1152	63.360
14 : Idem	Jacky / H39	288	15.840
15 : Poste de peinture	Hubert / H6	1440	79.200
16 : Poste entr. bâtiment entreprises	Louis / H16	1440	79.200
17 : Entr. 50 postes de transformation	Marièle / F53	120	6.600
18 : Idem		30	1.650
19 : Nettoyage voutes église	M. France / F36	40	2.200
20 : Entr. et peinture maison commune		96	5.280
21 : Entrl et peinture des tanneries		96	5.280
22 : Entretien bâtiments camping	J. Claude / H41	80	4.400
23 : Nettoyage des plages		16	880
24 : Idem		16	880
25 : Fonctionnement des égouts		384	21.120
26 : Entretien église de Matheflon		20	1.100
27 : Dessinateur ent service public		1440	79.200
Heures travaillées : 14760h Heures recensées : 19846h		Frais du personnel : 1.169.990 francs	

Budget d'exploitation Prévisionnel de la section

Section : 6 / ENTRETIEN DES BATIMENTS / PEINTURE / NETTOYAGE

1. Charges d'exploitation	Coûts	2. Investissements	Coûts
		1.	
A. Frais du personnel		A. Amortissables	
Total A1	1.169.990		
B. Frais de fonctionnement		Matériels	
Frais			
Location des locaux (3 pièces)	0	Équipement des locaux (Mobilier/Mat. Administratif)	0
Petit matériel et outillage (dont vêtements)	20.000		
	0	Matériel d'entretien	5.000
Charges (EDF/Tél/Chauffage/Eau/Impôts)	0		
	0	Véhicules (déplacement et utilitaire)	110.000
Fournitures de bureau/Frais de communication	20.000		
Assurances (Salariés/Locaux/Véhicules)	58.000	Gros matériel d'exploitation (gros outillage/tracteur/échafaudages/hangar…)	220.000

Frais de transport (Vignette/Carburant/Kms)	98.000	Équipement restauration et hébergement	0
Dotations et provisions			---
			335.000
Total B1	0	Total A2	
	---	B. Non amortissables	
	1.267.990	Achat du terrain	0
C. Frais financiers			
Total C1		Total B2	---
			335.000
Total A1+B1+C1		Total A2 + B2	

Compte de résultat prévisionnel général

Le premier tableau ci-après présente le « compte de résultat prévisionnel » de l'entreprise polyvalente.

Aucun produit n'est prévu pour couvrir l'ensemble des charges d'exploitation ce qui est naturel puisque nous avons choisi systématiquement des travaux qui **n'étaient pas solvables** et donc, malgré leur utilité, n'étaient pas réalisés.

Cette présentation de la réalité économique nous semble tout à fait incomplète. Elle correspond à la course aux produits de consommation solvables et à une croissance irraisonnée. Elle laisse des millions de personnes dans la pauvreté, entourés de richesses inaccessibles.

Dans l'hypothèse de « l'emploi, un droit », c'est-à-dire si l'économie se mettait vraiment au service de la société toute entière nous pouvions considérer cette entreprise comme une des **unités active de « l'entreprise France »,** dans ce cas, le financement, nous allons le voir, était assez facile à imaginer.

Au tableau suivant, nous présentons les mêmes charges d'exploitation équilibrée avec autant de charges que de produits. Cette nouvelle présentation peut s'intituler :

Compte de résultat de l'entreprise de « l'emploi, un droit »

Mais cette fois-ci la présentation regroupe en charges :

1) toutes les charges d'exploitation qui correspondaient à une « croissance économique »

2) toutes les charges qui venaient alimenter les caisses de « redistribution ».

Et de cette manière on fait apparaître en produits :

1) Le produit des impôts et taxes générés pour la collectivité par les charges dites de « croissance économique ».
2) Le produit pour les caisses de sécurité sociale des cotisations générées par l'activité.
3) Le produit que représentait le coût direct du chômage économisé par la mise en activité des demandeurs d'emploi de longue durée.
4) Enfin le solde représente une évaluation forfaitaire de tous les autres coûts sociaux que « l'emploi, un droit » permettait d'éviter et toute la croissance économique générale que représentait une telle révolution à la fois éthique, économique et sociale. Le montant inscrit est probablement très inférieur à la réalité prévisionnelle, mais il suffisait à équilibrer l'action de l'entreprise expérimentale.

Entreprise expérimentale polyvalente de Seiches sur le Loir

Compte de résultat – Présentation « traditionnelle »

Départements 1 – 2 – 3 – 4 – 5 – 6

CHARGES D'EXPLOITATION		PRODUITS D'EXPLOITATION	
Charges d'exploitation		Produits d'exploitation	
- Achats de marchandises	110.000		0
- Autres achats et charges extérieures	130.000		
- Salaires et traitements	4.150.000		
- Charges sociales	1.700.000		
- Dotation aux amortissements sur immo	220.000		
Total :	6.310.000	Total :	0
Charges financières	0	Produits financiers	
Total :		Total :	0
Charges exceptionnelles	0	Produits exceptionnels	
Total :		Total :	0
TOTAL DES CHARGES :	6.310.000	TOTAL DES PRODUITS :	0
EXCEDENT :		DEFICIT :	6.310.000
TOTAL GENERAL :	6.310.000	TOTAL GENERAL :	6.310.000

Entreprise expérimentale polyvalente de Seiches-sur-le-Loir

Compte de résultat dans le cadre de « L'emploi, un droit »

CHARGES D'EXPLOITATION		PRODUITS D'EXPLOITATION	
1) Charges de croissance économique		Produits générés pour la collectivité	
- Achats	240.000	1) TVA sur consommation supplémentaire (achats) (240.000 + 220.000) x 18,6 % =	85.560
- Amortissements sur immo	220.000		
- Salaires **Nets à payer**	3.450.000	TVA sur consommation supplémentaire (salaires) (3.450.000 – 2.010.000) x 18,6 % =	267.840
2) Charges sur salaire			
« Patronales »…….	1.700.000	2) « Charges » affectées à l'entreprise : 1.700.0000 + 700.000 =	2.400.000
« salariales »…….	700.000		
		3) Coût du chômage économisé =	2.010.000
		4) Autres coûts sociaux économisés… santé, justice, action sociale, etc. =	1.546.600
TOTAL CHARGES :	6.310.000	TOTAL DES PRODUITS :	6.310.000

Conclusion

L'entreprise locale, polyvalente, expérimentale, l'entreprise de « l'emploi, un droit », était prête à fonctionner en 1995. Elle pouvait fonctionner.

Elle pouvait s'engager sans aucun délai.

Mais cette expérimentation a été impossible car le Préfet du département n'a pas eu ni le droit ni les moyens de nous autoriser à l'expérimenter.

En 2012, elle reste plus que jamais d'actualité.

L'emploi, ne deviendra un droit qu'à condition que tous les citoyens ressentent l'enjeu comme un enjeu **local, collectif, éthique avant d'être un enjeu économique**.

Nota :

Les chiffres ont été suivis depuis 1995 jusqu'à aujourd'hui. Ils sont au moins aussi probants.

Demande d'expérimentation ATD Quart Monde :

Territoires zéro chômeur de longue durée

Annexe n°5

L'évaluation de l'expérimentation

12 mai 2014

Table des matières

Introduction....3

A. Vérifier si le projet a atteint ses objectifs....3

1. Au niveau des personnes et des emplois....3

1.1 L'évolution du chômage d'exclusion....3

1.2 L'évolution de l'emploi conventionné....4

1.3 L'évolution de l'emploi ordinaire....4

2. Au niveau de l'économie du projet....4

2.1 L'impact de la reprise d'emploi sur les finances publiques....4

2.2 La situation économique des entreprises conventionnées....5

2.3 L'évolution du prix de l'emploi conventionné....5

B. Analyser le déroulement du projet....5

1. Le public....6

2. La méthodologie....6

C. Observer les effets du « plein emploi » sur le territoire....6

Responsable : Patrick Valentin – ATD Quart Monde © L'emploi conçu comme un droit

Mail : valentinpatrick@orange.fr

Introduction

Tout au long des 5 années de mise en œuvre du projet « Territoires zéro chômeur de longue durée », différents paramètres seront observés sur chaque territoire expérimental afin d'être en mesure, à l'issue de cette période :

- de **vérifier si le projet a atteint ses objectifs**, en particulier le principal : supprimer le chômage d'exclusion c'est-à-dire proposer un emploi adapté à toutes les personnes durablement privées d'emploi sans surcoût pour la collectivité ni impact négatif sur l'économie locale ;
- d'**analyser le déroulement du projet** (conditions de réussite, obstacles rencontrés, méthodologie mise en œuvre...) afin de pouvoir le transposer sur d'autres territoires ;
- d'**observer les effets du « plein emploi » sur le territoire** (les entreprises locales ont-elles davantage d'activité ? La qualité de vie de la population dans son ensemble s'est-elle améliorée ? Etc.).

L'objet de la présente annexe est de préciser les paramètres à observer.

A. Vérifier si le projet a atteint ses objectifs

1. Au niveau des personnes et des emplois

Seront observés sur le territoire, initialement (« photo de départ »), puis régulièrement au cours des 5 années d'expérimentation :

- l'évolution du chômage d'exclusion,
- l'évolution de l'emploi conventionné[1],
- l'évolution de l'emploi ordinaire.

1.1 L'évolution du chômage d'exclusion

Il doit disparaître au fil du temps. Paramètres observés :

- **nombre de personnes n'ayant pas encore eu de proposition d'emploi adaptée** parmi les personnes durablement privées d'emploi ;

  Objectif : que sous un délai relativement court (moins d'une année), ce nombre soit nul.

  NB : pour la « photo de départ », il sera apporté un grand soin au recensement de toutes les personnes potentiellement concernées par l'expérimentation, y compris celles qui peuvent échapper aux catégories administratives habituelles. Ce recensement sera effectué en partenariat avec les institutions et associations de solidarité intervenant sur le territoire.
- **nombre de personnes ayant eu une proposition d'emploi adaptée et n'ayant pas donné suite**, avec analyse :
  - des motifs de refus ;
  - des moyens mis en œuvre pour tenter, à terme, d'amener la personne vers l'emploi, lorsque le motif du refus est lié à un sentiment d'incapacité ou à des difficultés périphériques (problèmes de santé, familiaux…).

  Objectif : que ce nombre décroisse au fil du temps et tende vers zéro.

[1] Par facilité de langage, le terme « emploi conventionné » désigne l'emploi en entreprise conventionnée.

1.2 L'évolution de l'emploi conventionné

Elle doit être maîtrisée. Paramètres observés **:**

- **nombre d'emplois conventionnés**

Objectif : qu'après l'augmentation liée à la montée en charge, ce nombre n'évolue pas de manière plus défavorable que les statistiques du chômage de longue durée sur un territoire analogue non concerné par l'expérimentation ;

- **proportion des emplois conventionnés parmi l'ensemble des emplois du territoire**

Objectif : observer comment cette proportion fluctue en fonction de la conjoncture économique, et vérifier qu'elle reste maîtrisée ;

- **taux de sortie vers l'emploi ordinaire sur une période donnée**

Objectif : on peut difficilement fixer un chiffre, mais il faut au moins vérifier qu'une proportion significative des personnes en emploi conventionné sort vers l'emploi ordinaire.

1.3 L'évolution de l'emploi ordinaire

L'emploi ordinaire ne doit pas être affecté négativement par l'existence sur le territoire d'entreprises conventionnées. Paramètres observés :

- **nombre d'emplois ordinaires sur le territoire**

  Objectif : qu'a minima il reste stable, voire qu'il croisse (sauf conjoncture économique très défavorable) ;

- **conflits de concurrence entre entreprises ordinaires et entreprises conventionnées**

  Objectif : que, si de tels conflits ont lieu, ils soient résolus sans impact négatif sur l'activité et l'emploi des entreprises ordinaires ;

- **satisfaction des entreprises souhaitant recruter**

  Objectif : qu'a minima les entreprises du territoire ne rencontrent pas plus de difficulté pour recruter qu'avant le lancement du projet (à conjoncture économique identique), voire qu'elles constatent que leurs besoins de main d'œuvre sont plus facilement satisfaits.

2. Au niveau de l'économie du projet

Trois paramètres doivent être observés pour s'assurer de la viabilité économique du projet :

- l'impact de la reprise d'emploi sur les finances publiques ;
- la situation économique des entreprises conventionnées ;
- l'évolution du « prix de l'emploi conventionné »[2] au fil du temps.

2.1 L'impact de la reprise d'emploi sur les finances publiques

« Une photo de départ » de la situation et des revenus perçus par les personnes concernées doit être réalisée en début d'expérimentation, afin d'apprécier le coût pour la collectivité publique de leur privation durable d'emploi au regard des différents postes budgétaires identifiés dans l'étude macro-économique présentée en Annexe 3.

[2] C'est-à-dire le montant annuel versé par le Fonds de financement de l'expérimentation pour chaque personne recrutée en emploi conventionné.

On mesurera alors sur cette base, chaque année **l'économie totale réalisée du fait de la reprise d'emploi des personnes concernées**, déclinée pour chacun des financeurs du coût de la privation durable d'emploi apparaissant dans l'étude macro-économique.

Objectif **:** que le « prix de l'emploi conventionné » soit inférieur ou égal aux économies réalisées par la collectivité publique sur la même période du fait de la reprise d'emploi.

2.2 La situation économique des entreprises conventionnées

Le compte de résultat de chaque entreprise conventionnée sera analysé.

Objectif : que le résultat soit positif, c'est-à-dire que la rémunération versée à l'entreprise conventionnée par le Fonds de financement de l'expérimentation au titre des emplois qu'elle « produit », additionnée au chiffre d'affaires des biens et services qu'elle vend, permette au minimum de couvrir l'ensemble de ses charges.

NB : Pour affiner la compréhension du modèle économique des « Territoires zéro chômeur de longue durée », deux points seront particulièrement observés :

- **la répartition du chiffre d'affaires** de l'entreprise conventionnée entre les différents types de clients :particuliers, entreprises privées et donneurs d'ordres publics ;
- **la part du bénéfice** – s'il y en a – **reversée au Fonds de financement de l'expérimentation**...

2.3 L'évolution du prix de l'emploi conventionné

Le **prix de l'emploi conventionné**, montant versé aux entreprises conventionnées par le Fonds de financement de l'expérimentation pour chaque salarié, doit permettre qu'elles emploient et maintiennent en emploi toutes les personnes qui en étaient durablement privées, tout en préservant leur équilibre financier. Le Fonds peut être amené à faire évoluer ce montant suivant la conjoncture économique :

- si celle-ci est mauvaise, il peut être nécessaire d'augmenter le prix de l'emploi conventionné pour assurer l'équilibre économique des entreprises conventionnées ;
- à l'inverse, si la conjoncture est bonne, il doit être possible de réduire ce prix.

Objectif : vérifier que ce prix reste bien ajusté au fil du temps : un montant trop bas risquerait de conduire à un « écrémage » des salariés au profit des plus productifs. Un montant trop élevé nuirait à la dynamique économique des entreprises conventionnées et à une utilisation efficace des fonds publics alimentant le Fonds de financement de l'expérimentation.

B. Analyser le déroulement du projet

Le but de cette analyse est de tirer les enseignements des premières expérimentations pour construire le cadre dans lequel s'inscriront celles de la 2e étape du projet[3].

Les aspects à observer sont nombreux. Ne sont cités ci-dessous que les principaux.

[3] Pour rappel, le projet « Territoires zéro chômeur de longue durée » prévoit 3 grandes étapes :

1. expérimentation du projet pendant 5 ans sur 3 ou 4 territoires (étape de mise au point) ;
2. nouvelle expérimentation, également pendant 5 ans, sur 15 à 20 territoires, en s'appuyant sur les enseignements de la première expérimentation (étape de consolidation) ;
3. une troisième au cours de laquelle toute collectivité volontaire disposera d'un cadre légal pour opter pour la suppression du chômage de longue durée sur son territoire (étape de généralisation).

1. Le public

Qui seront les personnes concernées par le projet ? En particulier :

- nous savons que certaines pourront évoluer rapidement vers l'emploi ordinaire, d'autres auront besoin de plus de temps, d'autres enfin auront très peu de chance de rejoindre l'entreprise classique. Mais quelle sera la proportion de chacune de ces situations ?
- Il y a beaucoup d'incertitudes sur le public jeune, et globalement sur tout le public non inscrit à Pôle emploi qui, au fond, voudrait travailler mais qui, faute de confiance en soi et/ou dans les institutions, ne se manifeste pas auprès de ces dernières. Quelle est l'importance de cette fraction de la population, dans l'ensemble des personnes durablement privées d'emploi ?

2. La méthodologie

Quelles méthodes ont été employées pour mettre en œuvre le projet ? Avec quelles difficultés, quelles solutions trouvées pour les surmonter et quels résultats ? L'observation portera particulièrement sur certains aspects clés du projet :

- la mobilisation initiale de l'ensemble des acteurs du territoire : élus, entreprises, citoyens... ;
- l'identification des personnes privées d'emploi potentiellement concernées par le projet ;
- les moyens mis en œuvre pour entrer en relation avec elles et les convaincre de s'engager dans le projet ;
- la recherche des travaux utiles qu'elles pourraient réaliser ;
- le recrutement et l'accueil des nouveaux salariés en entreprise conventionnée ;
- le management de l'entreprise conventionnée, la culture qu'elle développe[4] ;
- les moyens mis en œuvre pour favoriser le passage de l'emploi conventionné à l'emploi ordinaire.

C. Observer les effets du « plein emploi » sur le territoire

Au-delà de son objectif premier de suppression du chômage de longue durée, le projet a-t-il eu des effets secondaires, positifs ou négatifs.

Trois points seront particulièrement examinés :

- **la qualité de vie des habitants du territoire** : a-t-elle progressé, par exemple parce que le projet a permis de développer de nouveaux services à la population, d'embellir le cadre de vie, etc. ?
- **l'activité des entreprises** : celles qui font une part conséquence de leur chiffre d'affaires sur le marché local ont-elles vu leur niveau d'activité progresser du fait de l'augmentation de pouvoir d'achat des personnes auparavant privées d'emploi et qui perçoivent à présent un salaire ?
- **La qualité environnementale :** le projet a-t-il permis un meilleur respect de l'environnement ? (par exemple au travers d'une gestion des déchets rendue plus performante par la création de nouveaux emplois dans ce domaine).

[4] Ainsi, l'entreprise conventionnée devra en permanence maintenir claire auprès de ses salariés la nature exacte du service qu'elle rend, avec ceux-ci, à la société : il faudra en particulier qu'elle explique à ceux d'entre eux qui, étant rémunérées au SMIC, peuvent s'estimer sous-payés que, les augmenter remettrait en cause la possibilité de proposer un emploi à tous. La contrepartie de cette limitation salariale est que l'entreprise est responsable de les soutenir pour leur permettre d'évoluer vers un emploi en entreprise ordinaire offrant plus de perspectives.

Demande d'expérimentation ATD Quart Monde :

Territoires zéro chômeur de longue durée

Annexe n° 6

Foire aux questions

9 juillet 2014

La demande d'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée » a pour objectif de supprimer le chômage de longue durée à titre expérimental sur plusieurs petites circonscriptions ou bassins d'emplois.

Un autre document « Note de présentation » décrit le projet en détail.

Le présent document a pour but d'être complémentaire en apportant des réponses aux questions les plus fréquemment posées sur le projet.

Ces réponses ne sont en rien définitives : les promoteurs du projet les jugent plausibles en se fondant sur leur expérience, mais seule la mise en œuvre expérimentale du projet permettra de les confirmer ou de les corriger.

Table des matières

1. Terminologie....4
1.1 Travail ou Emploi ?....4
1.2 Qu'est-ce qu'une « entreprise conventionnée » ?....4
1.3 Qu'est-ce qu'un salarié en « emploi-formation disponible » ?....4
1.4 Qu'est-ce que « l'équipe relais » ?....5

2. La pertinence du projet par rapport à l'objectif de lutte contre la pauvreté....5
2.1 Est-ce un objectif prioritaire aujourd'hui (par rapport à d'autre sujets comme le revenu d'existence, la responsabilité sociétale des entreprises, la réduction du temps de travail) ?....5
2.2 Le projet s'attaque-t-il bien aux causes, ou seulement aux effets, de l'exclusion ?....5
2.3 Est-ce un combat national, européen ou mondial ?....6
2.4 Qu'y a-t-il de vraiment nouveau dans ce projet qui n'ait déjà été tenté sans succès ?....6

3. L'intérêt du projet pour l'ensemble de la société....6
3.1 Quel est l'intérêt pour les citoyens ?....6
3.2 Quel est l'intérêt pour les entreprises ?....7
3.3 Quel est l'intérêt pour le Secteur de l'Insertion par l'Activité Économique ?....7
3.4 Quel est l'intérêt pour les finances publiques ?....8
3.5 Quel est l'intérêt pour la société dans son ensemble ?....8

4. La faisabilité économique et technique du projet....8
4.1 Comment créer les emplois nécessaires ?....8
4.2 Faut-il privilégier le principe d'entreprises conventionnées plutôt que le développement d'un statut « d'emploi-formation disponible » au sein même des acteurs économiques actuels ?....9
4.3 Un « conventionnement » plutôt qu'un « statut »… Mais qui l'octroie et sur quels critères ?....9
4.4 Le projet concerne-t-il le secteur privé à but lucratif ?....10
4.5 Ne perturbe-t-on pas l'efficacité du système économique actuel en « bloquant » le marché de l'emploi ?....10
4.6 Y a-t-il un risque à créer durablement un « troisième marché du travail », à côté de ceux de l'emploi public et de l'emploi privé classique ?....11
4.7 Les entreprises conventionnées ne vont-elles pas concurrencer les entreprises privées ?....12
4.8 Existe-t-il vraiment des travaux « non concurrentiels » permettant de créer des emplois nouveaux sans pénaliser les entreprises existantes ?....12
4.9 Le coût global de ce dispositif est-il acceptable ?....12
4.10 Comment mettre en place concrètement le financement du projet ?....13
4.11 Les financeurs vont-ils accepter de payer indéfiniment pour subventionner l'emploi ?....13
4.12 Ne faut-il pas moduler la subvention par chômeur de longue durée embauché en fonction du degré de difficultés de la personne ?....14
4.13 Quelle régulation mettre en place pour gérer ce système ?....14
4.14 Comment gérer l'inégalité des territoires face au chômage aujourd'hui ?....15
4.15 Comment éviter un effet d'aubaine pour les entreprises conventionnées filiales de sociétés privées ? 15

5. Les salariés et leur situation dans le cadre du projet....15
5.1 Comment garantir la liberté de choix de chacun ?....15

5.2 Ne créera-t-on pas une catégorie de « sous-salariés » ? ... 16
5.3 Ne va-t-on pas stigmatiser individuellement les personnes concernées ? ... 16
5.4 N'est-on pas trop généreux ? Quels devoirs au regard de ce nouveau droit ? ... 17
5.5 Les salariés en « emploi–formation disponible » ne vont-ils pas vouloir rester au sein de ces entreprises conventionnées ? ... 17
5.6 Que se passera-t-il pour les personnes embauchées en CDI à l'issue de la période d'expérimentation ? ... 18

6. L'articulation avec le secteur de l'Insertion par l'Activité Économique (IAE) ... 18

6.1 Le projet se rattache-t-il à l'IAE ? ... 18
6.2 Que vont devenir les structures de l'IAE dans le cadre du projet ? ... 19
6.3 Avec l'entreprise conventionnée, est-on en train de créer un nouveau type de SIAE ? ... 19
6.4 Qu'est-ce qui différencie l'entreprise conventionnée d'une entreprise d'insertion ? ... 19

7. L'impact sur les acteurs institutionnels ... 19

7.1 Que va devenir le service public de l'emploi dans ce contexte nouveau de « plein emploi » ? ... 19
7.2 Quel sera l'impact sur le travail social ? ... 20

1. Terminologie

1.1 Travail ou Emploi ?

Il est souhaitable, pour bien expliciter notre proposition, de préciser les termes employés.

Pour nous, le terme « Travail » se réfère à des tâches à exécuter. Ainsi, préparer un repas, peindre des volets, rédiger une lettre, récolter des fruits sont des travaux.

Le terme « Emploi » se réfère quant à lui au contexte au sein duquel les travaux sont exécutés. De mêmes travaux peuvent ainsi être exécutés par des personnes ayant un emploi salarié, un statut de bénévole, un statut de travailleur indépendant, un statut de « femme, ou homme, au foyer », ou pour leur propre compte à titre d'autoproduction.

Dans notre société, pour les personnes les plus exclues, l'insertion sociale passe le plus souvent, mais pas exclusivement, par l'obtention d'un statut d'employé salarié.

Notre proposition vise à assurer à toute personne qui le souhaiterait un emploi salarié en contrat à durée indéterminée et à temps choisi par elle-même, sous forme d'un « emploi–formation disponible »[1] au sein duquel elle pourra développer ses talents, ne plus simplement chercher à survivre mais vivre la dignité à laquelle chacun a droit. De même que notre société a su construire un droit à l'éducation pour tous, elle doit aujourd'hui construire un droit à l'emploi pour tous.

1.2 Qu'est-ce qu'une « entreprise conventionnée » ?

Une entreprise conventionnée est une entreprise qui assure, collectivement avec les autres entreprises conventionnées du territoire d'expérimentation, un emploi à tous les chômeurs de longue durée de ce territoire.

Autrement dit, c'est une entreprise qui, en plus de produire des biens et/ou des services, produit également de l'emploi utile pour les chômeurs de longue durée. Elle est rétribuée par la collectivité publique pour cette production nouvelle.

Sa fonction supplémentaire, par rapport à une entreprise « classique », est donc d'être « à but d'emploi ».

Une particularité de ces entreprises conventionnées est de proposer, dans les équipes de travail et sur des fonctions identiques, une mixité sociale entre des personnes ayant été au chômage de longue durée et des personnes sans grande précarité (par rapport à l'emploi, la santé, la famille, la culture…) mais « solidaires » du projet. Cette mixité choisie est une réponse au besoin de cohésion de notre société.

Une « subvention par salarié » sera allouée de manière uniforme aux entreprises conventionnées du territoire. Elle devra permettre de compenser la moindre « productivité » de leurs salariés en « emploi-formation disponible »[2] et la solvabilité partielle – voire nulle – des services ou produits qu'elles offrent.

1.3 Qu'est-ce qu'un salarié en « emploi-formation disponible » ?

Un salarié en emploi-formation disponible est un salarié d'entreprise conventionnée, anciennement au chômage de longue durée, et recruté dans le cadre de l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée ».

Son contrat de travail est un CDI, mais son statut dans le cadre du projet est « l'emploi-formation disponible » ce qui signifie :

- que l'emploi qui lui est proposé est conçu pour lui permettre de monter en compétences (transfert de savoir-faire par les collègues, mobilité entre différentes poste de travail, formation externe…) ;
- qu'il reste disponible pour évoluer vers un emploi en entreprise « classique » et doit donc demeurer ouvert aux propositions qui pourraient lui être faites en ce sens.

1 Cf. **1.3.**
2 Cf. question suivante.

1.4 Qu'est-ce que « l'équipe relais » ?

L'équipe relais est une équipe territoriale chargée de faire le lien entre les chômeurs de longue durée, les entreprises conventionnées et les entreprises « classiques ».

Elle travaille en grande proximité avec les chômeurs de longue durée et les entreprises, qu'elles soient conventionnées ou « classiques » afin d'assurer les différentes transitions indispensables au bon fonctionnement du projet :

- passage direct du chômage de longue durée à l'emploi « classique »;
- passage du chômage de longue durée à l'emploi-formation disponible ;

passage de l'emploi-formation disponible à l'emploi « classique ».

2. La pertinence du projet par rapport à l'objectif de lutte contre la pauvreté.

2.1 Est-ce un objectif prioritaire aujourd'hui (par rapport à d'autre sujets comme le revenu d'existence, la responsabilité sociétale des entreprises, la réduction du temps de travail) ?

Le revenu d'existence

Nous voyons les limites du RSA socle : si les allocations sociales permettent – difficilement – de survivre, elles ne confèrent pas aux individus et aux familles qui les perçoivent la dignité qu'apporte le fait de travailler. C'est pourquoi garantir à chaque chômeur de longue durée qu'il se verra proposer un emploi adapté à sa situation nous semble prioritaire. C'est, d'une certaine manière, une modalité particulière de mise en œuvre du revenu d'existence, le revenu étant dans ce cas assuré par la garantie de l'emploi. Cette modalité n'exclut pas d'autres formes de mise en œuvre du revenu d'existence à l'avenir.

La Responsabilité Sociétale des Entreprises (RSE)

Le développement de la notion de « responsabilité sociétale des entreprises » peut favoriser l'embauche par celles-ci de travailleurs éloignés de l'emploi. Certaines en font d'ailleurs déjà la démonstration. Cependant, même si toutes les entreprises privilégiaient l'embauche de chômeurs de longue durée, le nombre d'emplois proposés par celles-ci resterait très insuffisant pour permettre le recrutement de tous. L'engagement d'entreprises dans la RSE favorisera la mise en œuvre du projet, mais il ne peut à lui seul suffire à en atteindre l'objectif : proposer un emploi adapté à tous les chômeurs de longue durée. Seule une démarche volontariste de création d'emplois à partir des travaux utiles à réaliser sur un territoire paraît à même de répondre à ce défi.

La Réduction du temps de travail

Notre projet n'exclut pas que d'autres politiques soient menées avec l'objectif de créer des emplois, Celles-ci le faciliteront même si elles atteignent leur but et détendent le marché du travail.

Cependant nous savons que, même dans un contexte d'emploi plus abondant, certaines personnes en demeurent exclues parce qu'elles sont considérées comme insuffisamment productives, ou que leur intégration dans le travail demande des conditions particulières que n'offrent pas les entreprises ordinaires. Pour que réellement toutes les personnes privées d'emploi puissent y avoir accès, une démarche exhaustive de création d'emplois en quantité suffisante et adaptés aux personnes est nécessaire. C'est ce que nous nous proposons d'expérimenter.

2.2 Le projet s'attaque-t-il bien aux causes, ou seulement aux effets, de l'exclusion ?

L'indifférence des « inclus » ou leurs jugements souvent négatifs sur les personnes en situation d'exclusion (« assistés », « paresseux », « chômeurs professionnels », fauteurs de troubles…) contribuent largement au rejet dont celles-ci sont victimes. Comment transformer ce regard ? Le projet, en permettant aux personnes au chômage de longue durée de faire la preuve qu'elles ont – autant que tout autre – la volonté et la capacité de se rendre utiles et de travailler, devrait grandement y contribuer. D'autant plus que les emplois-

formation disponibles seront proposés dans le cadre d''une mixité sociale au sein des entreprises conventionnées.

De plus, l'exclusion est une réalité « systémique », conséquence du mécanisme de sélection que met en œuvre le marché de l'emploi. On ne peut y remédier sans faire évoluer les règles du jeu du « système ». C'est ce que nous proposons de faire en concevant l'emploi comme un droit.

2.3 Est-ce un combat national, européen ou mondial ?

Pouvoir donner à sa famille, par son travail, les moyens de subsistance et de développement est un droit universel.

Mais la problématique n'est pas la même selon le type d'organisation économico-sociale du pays et selon le niveau de développement. Le débat autour du droit à l'emploi salarié est intimement lié à celui du développement du salariat, de l'équilibre entre salariat et autoproduction, secteurs formel et informel.

Concevoir l'emploi comme un droit est un sujet pour les sociétés riches, industrialisées qui excluent de manière scandaleuse toute une population alors qu'elles possèdent ce qui est nécessaire pour les intégrer et leur faire partager les richesses communes. La complexification croissante de nos sociétés « développées » réduit sans cesse la capacité individuelle des personnes à satisfaire leurs propres besoins en relative autarcie. Et surtout, le salariat est devenu la façon la plus communément partagée de s'engager dans une aventure humaine permettant de tisser les liens sans lesquels la vie ne fait pas « sens ».

Pour les sociétés plus pauvres, la demande première des exclus peut parfois résider davantage dans l'accès aux ressources leur permettant dans un premier temps d'atteindre une autosuffisance alimentaire (ex : le mouvement des sans-terre au Brésil) dans une dynamique collective et locale encore « jouable ».

2.4 Qu'y a-t-il de vraiment nouveau dans ce projet qui n'ait déjà été tenté sans succès ?

Il n'y a pas de nouveauté dans les conceptions éthiques qui sous-tendent le projet : « personne n'est inemployable », tous ceux qui le désirent ont le droit de participer activement à la vie économique…

La nouveauté radicale du projet est la recherche « systémique » et exhaustive qui vise à supprimer complètement le statut de « demandeur d'emploi de longue durée » en le remplaçant par un statut d'actif « à durée indéterminée ». C'est la prise en compte d'un droit qui s'impose à l'organisation économique, à la société dans son ensemble, dans son nouveau « contrat social », alors que les essais précédents se présentaient davantage comme des « efforts » consentis « généreusement » par la collectivité bienveillante pour les plus pauvres. La nouveauté est donc de mettre en question l'organisation économique en reconnaissant que l'emploi ne peut être réduit à un don librement consenti par l'économie, mais est un dû qui s'impose : une question de justice et non de charité.

La nouveauté est aussi de proposer la mixité sociale au sein des entreprises conventionnées et sur des fonctions identiques. Cette mixité choisie est une réponse au besoin de cohésion de notre société.

La nouveauté tient enfin au renversement de l'obligation et du droit : jusqu'ici, l'État avait une obligation de moyens (financement de la formation, mise en place d'un service public de l'emploi, etc.) mais l'obligation de « résultat » était à la charge du « demandeur d'emploi ». Cette situation entraînait un soupçon abusif sur la responsabilité du chômeur : s'il est au chômage c'est peut-être de sa faute ![3] Avec le nouveau système, l'obligation de résultat incombe à l'ensemble de la collectivité, la personne pouvant faire valoir son droit à un emploi.

3. L'intérêt du projet pour l'ensemble de la société

3.1 Quel est l'intérêt pour les citoyens ?

Pour ceux qui sont aujourd'hui au chômage de longue durée, l'intérêt est évident : retrouver tout ce peut apporter de positif l'emploi en CDI :

3 Ce que démentent pourtant les chiffres qui montrent un écart considérable entre le nombre de chômeurs (plus de 3 millions) et le nombre d'offres d'emplois non pourvues (quelques centaines de milliers, et encore des analyses fines ont montré que certaines d'entre elles sont fictives ou impossibles à satisfaire).

- sécurité de revenu durable, avec des répercussions positives sur l'ensemble de la famille et en particulier sur le bien-être des enfants,
- fierté de travailler et de se sentir utile, confiance en soi peu à peu retrouvée, capacité à se projeter dans l'avenir,
- réadaptation à un rythme d'activité continue et acquisition de nouvelles compétences professionnelles,
- rupture de l'isolement grâce aux relations sociales qu'apportent l'emploi salarié.

Mais la perception générale sur le chômage est que « cela peut arriver à tout le monde ». L'intérêt du projet est donc aussi de constituer un filet de sécurité pour l'ensemble des citoyens, leur garantissant qu'ils ne s'enfonceront jamais dans le chômage de longue durée, « boulevard » vers la pauvreté et l'exclusion.

Enfin, pour ceux qui, par solidarité, feront le choix d'être salariés en entreprise conventionnée, la mixité sociale vécue sur des postes identiques est un très bon moyen de mieux appréhender la réalité de l'autre et, ainsi, de réduire les barrières et les peurs sources de conflits et de stigmatisations.

3.2 Quel est l'intérêt pour les entreprises ?

Il se situe principalement à quatre niveaux :

- Les entreprises qui cherchent à recruter disposeront d'un potentiel de personnes mieux préparées qu'aujourd'hui à l'emploi et plus rapidement opérationnelles, car non plus au chômage de longue durée mais déjà en emploi en entreprise conventionnée sous statut d'emploi-formation disponible : il est plus facile de passer d'un emploi à un autre emploi que du chômage de longue durée à l'emploi ;
- Le développement de l'emploi sur le territoire augmentera le pouvoir d'achat global de ses habitants, avec des répercussions positives sur la consommation locale : l'impact sera certainement sensible pour les entreprises, particulièrement pour celles qui font la quasi-totalité de leur chiffre d'affaires sur le marché local : commerçants, artisans et autres petites entreprises (c'est le phénomène inverse de celui qu'on observe lorsqu'une entreprise importante ferme et met au chômage de nombreuses personnes : toute l'économie locale est touchée avec souvent un effet domino sur les petites entreprises) ;
- Les entreprises conventionnées exploreront de nouveaux champs d'activités qui peuvent à terme, s'ils deviennent solvables, être repris par des entreprises « classiques » et leur apporter ainsi de nouvelles opportunités de développement (étant entendu que cette reprise d'activités doit se faire avec maintien des employés et des conditions de travail, ce qui suppose d'être attentif à l'impact des gains de productivité sur l'emploi: la régulation territoriale mise en place dans le cadre du projet devra y veiller). Ce type d'évolution a déjà été observée par le passé, par exemple dans le domaine de la gestion des déchets qui a beaucoup été explorée par les Structures d'Insertion par l'Activité Économique et est devenue aujourd'hui suffisamment rentable pour que des entreprises à but lucratif s'y engagent.
- Les entreprises « classiques » partenaires du projet seront amenées à changer certaines de leurs pratiques afin que les salariés auparavant en emploi-formation disponible puissent y travailler. Ce changement aura des répercussions positives pour l'ensemble des salariés de l(entreprise.

3.3 Quel est l'intérêt pour le Secteur de l'Insertion par l'Activité Économique ?

De nombreuses Structures d'Insertion par l'Activité Économique (SIAE) sont aujourd'hui en difficulté économique et/ou insatisfaites du service qu'elles rendent aux demandeurs d'emploi qu'elles accueillent (en particulier la durée trop limitée de l'accueil en SIAE des personnes et l'absence fréquente de débouchés lorsqu'il arrive à son terme).

En réponse à ces difficultés, le projet peut offrir aux SIAE, sur les territoires où il est expérimenté :

- des débouchés vers l'emploi stable pour les personnes sortant de celles-ci sans autre solution que le retour au chômage ;
- des perspectives d'évolution vers un cadre financier plus stable et des durées d'accueil plus souples, si elles font le choix de devenir « entreprises conventionnées ».

3.4 Quel est l'intérêt pour les finances publiques ?

En permettant de réamorcer le cercle vertueux de l'emploi, le projet devrait avoir des effets positifs immédiats pour les finances publiques :

- recettes fiscales (en particulier TVA, car il est très probable que la quasi-totalité du gain de pouvoir d'achat apporté par le retour à l'emploi des chômeurs de longue durée repartira dans l'économie, beaucoup de ceux-ci passant d'un revenu de survie – RSA, ASS – à un salaire qui permet de mieux vivre mais difficilement de faire des économies).
- Cotisations sociales supplémentaires liées aux salaires des nouveaux emplois créés, alors que la plupart du temps les chômeurs de longue durée ne cotisaient pas auparavant[4].

Le projet devrait aussi réduire à court, moyen et long termes, les nombreux coûts induits par le chômage de longue durée :

- coût du travail social rendu nécessaire du simple fait de l'insuffisance des ressources des personnes concernées ;
- coût des soins dus à la fréquente dégradation de l'état de santé physique et psychique qu'entraîne le chômage de longue durée ;
- coûts induits par les difficultés scolaires et de développement des enfants qu'entraîne souvent la situation de précarité de leurs parents (coûts qui peuvent être très importants, en particulier lorsque des mesures éducatives sont mises en place) ;
- coût de la délinquance dans laquelle certains chômeurs de longue durée s'engagent faute d'autres perspectives ;
- etc.

Si le projet prévoit qu'une partie de ces gains supplémentaires et coûts économisés sera réallouée au financement des emplois créés dans le cadre du projet, l'étude macro-économique sur le coût de la privation durable d'emploi[5] laisse pense que le solde sera néanmoins positif pour les finances publiques, le montant réalloué (environ 15 000 € par personne et par an) correspondant à une estimation a minima de ce coût.

3.5 Quel est l'intérêt pour la société dans son ensemble ?

L'emploi est un puissant facteur de cohésion sociale, du fait qu'il apporte à chacun un statut, le sentiment de se situer au même rang que ses concitoyens, et davantage de relations sociales. Il est évident que la société ira beaucoup mieux si, renouant avec les principes fondamentaux inscrits dans la Constitution – « chacun à le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi » – elle permet à chaque chômeur de longue durée d'occuper un emploi dans de bonnes conditions.

De plus, les travaux qui seront réalisés par les ex-chômeurs de longue durée dans le cadre du projet devraient contribuer à améliorer le bien-être de l'ensemble des habitants du territoire puisqu'ils seront construits à partir des besoins que ceux-ci exprimeront : par exemple, transports, gardes d'enfants, services à domicile, animation, amélioration du cadre de vie…

4. La faisabilité économique et technique du projet

4.1 Comment créer les emplois nécessaires ?

Notre proposition repose sur deux convictions validées par l'expérience de nos organisations engagées auprès des plus pauvres :

- toute personne souhaite et peut se rendre utile,
- l'esprit d'entreprise et la capacité d'innovation sont infinis.

Dans la mesure où la société sera prête à subventionner des emplois utiles à l'intérêt général, il ne manquera ni les entrepreneurs pour imaginer ces emplois ni les femmes et les hommes pour les exécuter.

4 Les cotisations sociales ne sont pas prélevées sur le RSA et, pour les allocations chômage, seulement à partir d'un seuil que la grande majorité des chômeurs de longue durée n'atteigne pas.

5 Cf. Annexe 3.

Les expériences locales que nous avons menées dans le passé nous ont montré que les travaux potentiellement utiles à la collectivité sont en quantité bien supérieure aux capacités de travail des femmes et des hommes qui la composent. Dans ce domaine, notre imagination humaine est débordante. Si ces travaux ne sont pas mis en œuvre, c'est qu'Ils ne sont souvent que partiellement solvables.

Une des responsabilités du « Comité local de l'expérimentation »[6] sera de prioriser les projets d'emplois, non seulement au regard du coût (dépendant du degré de solvabilité actuel du service proposé) mais aussi des apports et avantages pour la collectivité de chaque service proposé par les entrepreneurs. Une autre responsabilité sera d'apporter un soutien de qualité à ces derniers dans leur démarche entrepreneuriale.

4.2 Faut-il privilégier le principe d'entreprises conventionnées plutôt que le développement d'un statut « d'emploi-formation disponible » au sein même des acteurs économiques actuels ?

Dans l'idéal, l'ensemble des organisations privées et publiques devraient pouvoir intégrer toutes les personnes concernées qui le souhaiteraient sous le statut « d'emploi-formation disponible » que nous proposons. Mais d'évidence, cela n'arrivera pas dans un avenir proche. Or nous souhaitons apporter une réponse immédiate au problème actuel.

L'écueil à éviter n'est pas tant de faire du « spécial » (« l'entreprise conventionnée ») que d'enfermer dans le spécial.

Le projet de contrat social renouvelé que nous avons à l'esprit ne peut gommer les différences. La reconnaissance des différences s'impose à celui qui est le plus favorisé comme elle s'impose à celui qui souffre de sa différence lorsque celle-ci lui semble dévalorisante. Elle ne peut aboutir que par un dialogue. Notre projet ne peut consister à dire : tous les salariés sont identiquement performants face à l'emploi, et il semblerait aussi malsain et injuste de laisser dire : ne vous inquiétez pas … vous allez progresser, vous allez devenir « aussi performant que les autres » !

Par ailleurs, l'observation montre que la différence de performance entre les salariés potentiels peut parfois être considérable et rend techniquement très difficile une organisation unique de l'emploi.

De ce fait, si nous ne voulons pas laisser sans solution les plus fragiles, Il nous faut des entreprises conventionnées qui s'engagent à créer des conditions adaptées pour les employer.

Il nous semble de plus que l'expérience de ces entreprises conventionnées pourrait permettre de renouveler peu à peu les pratiques managériales. Loin d'être enfermantes et stigmatisées, ces entreprises deviendraient alors des lieux ouverts de recherche et d'innovation sur les pratiques d'entreprise intégrantes.

L'autre argument s'opposant à l'utilisation indifférenciée du statut d'emploi-formation disponible – et de la subvention qui l'accompagne – par toute entreprise est l'effet d'aubaine et la distorsion de concurrence qu'elle peut provoquer au sein même du marché privé. En effet, comment évaluer la pertinence du maintien dans le temps (et de son niveau) de la subvention accordée à l'organisation qui recruterait un employé en statut d'emploi-formation disponible, si la « participation productive » de celui-ci n'est pas mesuré dans un espace contrôlable aisément en terme financier ?

Ces considérations n'interdisent en rien aux entreprises conventionnées d'appartenir au secteur privé et d'employer à la fois des salariés en statut d'emploi–formation disponible et des employés en statut de droit commun.

4.3 Un « conventionnement » plutôt qu'un « statut »… Mais qui l'octroie et sur quels critères ?

Nous ne proposons pas des structures avec un « statut » spécial, mais nous proposons que des entreprises (ou associations) obtiennent un « conventionnement » spécial.

Ces structures économiques pourraient embaucher aussi bien des (ex-) chômeurs de longue durée (leur ouvrant droit à une subvention) que d'autres salariés (ne leur ouvrant aucun droit particulier).
Du conventionnement découleraient l'avantage de recevoir des subventions (au prorata du nombre de personnes en emploi-formation disponible) et des exigences parmi lesquelles :

- Transparence sur le fonctionnement et sur les comptes (auprès du Comité local de l'expérimentation) ;

6 Comité chargé de piloter la mise en œuvre du projet à l'échelle de chaque territoire expérimental.

- Sur l'ensemble du territoire, obligation collective pour les entreprises conventionnées, d'embaucher les candidats qui leur sont présentés en recherchant la meilleure adéquation possible entre l'offre et la demande d'emploi ;
- Mise en œuvre de conditions de travail de qualité (management, relations de travail, formation dans le cadre du travail, ergonomie au sens large, etc.) ;
- Obligation, en cas de bénéfice, que celui-ci serve au développement de l'emploi-formation disponible sur le territoire.

Le détail quant à ces avantages et exigences sera précisé dans le cadre de la mise en œuvre expérimentale du projet sous l'autorité du Comité local de l'expérimentationt[7], en associant toutes les parties prenantes, en particulier des représentants des demandeurs d'emploi et des représentants des entreprises.

Cette dynamique, à inventer localement, devra être mobilisatrice et enthousiasmante du point de vue des acteurs impliqués et donc la moins bureaucratique possible (au sens péjoratif du terme).

4.4 Le projet concerne-t-il le secteur privé à but lucratif ?

Le projet concerne tous les entrepreneurs, qu'ils soient de statut public, associatifs ou à but lucratif, comme c'est déjà le cas pour l'IAE aujourd'hui. La possibilité de fonder des entreprises conventionnées pour accueillir des employés en emploi-formation disponible, au sein d'équipes en statut de droit commun, doit être ouverte à tous. Par ailleurs, le conventionnement ne sera qu'une manière de participer au projet. Une entreprise privée à but lucratif, dans le cadre de la RSE, peut, sans être conventionnée, être un acteur à part entière du projet notamment par sa capacité à proposer des emplois « classiques » aux chômeurs de longue durée et aux salariés en emploi-formation disponible.

Il sera important d'arriver à mobiliser le secteur privé à but lucratif, car sa culture entrepreneuriale et ses compétences de gestionnaire peuvent contribuer à la réussite économique du projet.

Enfin le secteur privé peut être séduit par le projet à de multiples niveaux :

- une société privée peut développer une filiale conventionnée pour au moins trois raisons :
  - identifier et former certains de ses futurs collaborateurs (c'est particulièrement vrai pour les secteurs d'activité régulièrement en manque d'effectifs comme la restauration) ;
  - entreprendre sans grand risque économique le développement de nouvelles activités, notamment de services ;
  - agir dans le cadre de la RSE.
- au niveau macro-économique, un tel projet développe la croissance économique (par la création d'emplois et l'augmentation correspondante du PIB), réduit les coûts globaux liés aux incivilités, et réduit les montants des cotisations sociales par individu si, comme on peut l'escompter, une part significative (1/3 à 2/3 selon la dynamique de croissance locale) des salariés en emploi-formation disponible rejoint à terme les rangs des salariés des entreprises classiques.

Une précision toutefois : une réglementation devra préciser les règles qui s'imposent aux comptes de résultats et aux bilans de ces entreprises conventionnées pour que les éventuels bénéfices restent, pour l'essentiel, disponibles pour l'emploi-formation disponible à proportion des besoins.

4.5 Ne perturbe-t-on pas l'efficacité du système économique actuel en « bloquant » le marché de l'emploi ?

Le système économique actuel repose sur le principe de l'optimale allocation des ressources (notamment financières) aux projets à travers le marché. C'est un principe qui pousse à l'innovation perpétuelle, permettant de produire toujours plus de richesses. Cette logique a conduit à transposer aux « ressources humaines » ce qui faisait ses preuves en termes de « ressources financières », d'où la notion de « marché de l'emploi », dont la fluidité parfaite représenterait la posture idéale selon certaines théories économiques.

Le « marché », c'est-à-dire la liberté de choix, implique certains mécanismes comme la sélection. Celle-ci conduit à l'exclusion pour certains travailleurs dont la valeur ajoutée est perçue comme inférieure au coût (au minimum le SMIC en France).

7 chargé ensuite d'octroyer l'agrément et de le renouveler périodiquement, ou bien d'en charger un organe tiers.

Mais le marché du travail n'est pas un marché ordinaire, c'est pourquoi le concept clé du projet est, sans nier cette sélection, de la compléter par une notion d'exhaustivité qui découle du droit démocratique. Un marché de produits matériels peut entraîner des « pertes », des « rebuts », mais un « marché du travail » qui met en cause les citoyens d'une société humaine ne peut accepter les « pertes » ! Une telle acceptation détruirait le principe même de la démocratie.

Notre projet ne bloque pas le système économique ni le marché du travail actuel, car il ne s'adresse qu'à une frange – certes significative (10 % environ) – des personnes souhaitant obtenir un contrat de travail salarié : la frange de ceux qui sont en échec et d'ores et déjà en dehors du système (au chômage de longue durée). Il maintient et laisse s'exprimer le principe du marché de l'emploi comme aujourd'hui pour la grande majorité de la population active et il propose un complément, une alternative à l'exclusion.

Les personnes très éloignées de l'emploi se voient proposer d'intégrer des entreprises conventionnées, avec un statut d'emploi-formation disponible en contrat à durée indéterminée et à temps choisi rémunéré au SMIC. L'objectif est qu'elles puissent se remettre dans le rythme d'une activité et acquérir progressivement les différentes dimensions et compétences inhérentes à un emploi stable. Les personnes au chômage de longue durée ou travaillant en entreprises conventionnées, et prêtes à travailler dans les entreprises classiques, seront orientées vers ces entreprises (mais ni systématiquement, ni au terme d'une durée prédéterminée). À cette fin, des méthodes telles qu''IOD [8] feront partie de la dynamique territoriale impulsée sous l'autorité du Comité local de l'expérimentation.

Cette approche évite de « bloquer » le marché de l'emploi.

Le marché de l'emploi, aujourd'hui déjà, fait cohabiter des employeurs très divers (publics, privés, associations, coopératives, SIAE, personnes à leur compte, etc.) aux modalités d'emploi et de travail extrêmement diversifiées, la fluidité étant possible et même souhaitable entre ces différentes formes d'emploi et dépendant bien sûr des besoins en emplois et de l'attractivité de chacune d'elles. La création du statut d'emploi-formation disponible au sein d'entreprises conventionnées sur des territoires expérimentaux s'inscrira comme une modalité de plus, devant contribuer à la même fluidité. Il est en effet toujours plus facile d'aller d'un emploi vers un autre que d'une situation de chômage de longue durée vers un nouvel emploi.

4.6 Y a-t-il un risque à créer durablement un « troisième marché du travail », à côté de ceux de l'emploi public et de l'emploi privé classique ?

Un troisième marché du travail existe déjà, celui de l'emploi partiellement subventionné. L'IAE et l'emploi adapté pour les travailleurs handicapés en font partie. C'est dans ce cadre que s'inscrirait le marché de « l'emploi-formation disponible ». Mais :

- d'une part, pour les personnes, il ne devrait être que transitionnel, sauf pour une minorité d'entre elles, ainsi que cela est expliqué à la question précédente. C'est l'un des objets de l'expérimentation de le vérifier.
- D'autre part, il nous semble que, si risque il y a :
  - il faudrait le préciser : est-ce réellement problématique d'avoir un tiers secteur d'emplois mixtes financés conjointement par le chiffre d'affaires et par des subventions publiques, dès l'instant où il tend à se stabiliser en volume voire à décroître ? (Ce que là encore l'expérimentation devra permettre de vérifier) ;
  - le risque est, en tout état de cause, bien moindre que celui de laisser les personnes s'enfoncer dans le chômage de longue durée et l'exclusion, avec des conséquences graves pour elles, leurs familles et pour la cohésion sociale du territoire.

4.7 Les entreprises conventionnées ne vont-elles pas concurrencer les entreprises privées ?

Les emplois sous statut « emploi-formation disponible » ne doivent pas entrer en concurrence avec les emplois privés existants. Il faut qu'ils soient des « emplois en plus ».

8 Intervention sur l'Offre et le Demande : méthode, créée par l'association Transfer, qui met en place les conditions pour faciliter l'adéquation sur mesure entre entreprise classique et salarié postulant.

Quelques règles (simples dans leur principe mais qui demanderont beaucoup d'attention dans leur mise en œuvre) doivent donc être édictées dès le départ de la mise en œuvre du projet :

- L'activité choisie dans les emplois-formation disponibles sera orientée vers la satisfaction de besoins non couverts (parce que non solvables aujourd'hui), en priorité les services d'ordre culturels et relationnels auprès des personnes les plus seules et/ou les plus démunies ;
- Elle englobera également de nombreux services matériels, faciles à enseigner, satisfaisants à réaliser et utiles à tous, car il faudra proposer une gamme d'emplois-formations disponibles correspondant à la gamme des personnes concernées.

Si des activités commercialisables de produits ou services existants sont toutefois vendues par des entreprises conventionnées sur le même marché que les entreprises « classiques », elles devront respecter scrupuleusement les « prix de marché ». Aucune concurrence déloyale n'est possible avec les produits existants, car ce serait en fin de compte une concurrence entre emplois ! Sur ce point l'expérience plus que trentenaire de l'emploi d'insertion et de l'emploi adapté est très instructive et permet de confirmer que l'équilibre se fait au plus grand profit de tous pourvu que l'on respecte les règles édictées.

Il est naturel, dans notre système économique, que des secteurs d'activités non solvables le deviennent, soit par une augmentation de la demande, soit par l'introduction d'innovations. Aussi, il arrivera certainement que des secteurs d'activités « défrichés » par les entreprises conventionnées se voient investis par le secteur privé à but lucratif, concurrentiel.

4.8 Existe-t-il vraiment des travaux « non concurrentiels » permettant de créer des emplois nouveaux sans pénaliser les entreprises existantes ?

Pour répondre à cette question, il faut préciser la notion de « concurrence » : deux entreprises sont concurrentes si elles se positionnent sur le même marché. À l'inverse, si chacune a son propre marché distinct de celui de l'autre, elles ne sont pas concurrentes même si elles travaillent dans le même champ d'activité : par exemple, un chantier d'insertion qui fait de l'entretien d'espaces verts pour une collectivité territoriale n'est pas nécessairement concurrent des entreprises d'espaces verts classiques, car, pour des raisons budgétaires, la collectivité ne fait réaliser ces travaux que parce que le chantier d'insertion – qui utilise de l'emploi fortement subventionné – permet d'en réduire nettement le coût. Autrement dit, ces travaux ne sont pas complètement solvables et le fait que le chantier d'insertion les réalise n'enlève aucune part de marché aux autres entreprises.

En somme, il n'y a pas concurrence tant que les travaux réalisés correspondent à des besoins qui ne sont pas totalement solvables. En ce sens, les travaux non concurrentiels susceptibles d'être réalisés par les entreprises conventionnées sont nombreux (car des expérimentations à l'échelle de territoires[9] ont montré que les besoins étaient nombreux et que c'était leur solvabilité qui faisait défaut)[10].

4.9 Le coût global de ce dispositif est-il acceptable ?

Le financement des emplois-formations disponibles en CDI, ainsi que les coûts de structure et d'encadrement, pourraient être assurés par la conjonction de :

- La vente de biens et services produits par ces structures (aux tarifs adaptés aux capacités de paiement des acheteurs individuels ou publics éventuels),
- une partie des fonds de tous les budgets, nationaux, régionaux, départementaux et locaux, qui sont directement ou indirectement liés aujourd'hui au « chômage de longue durée » et à ses conséquences (fonds à destination des personnes concernées elles-mêmes, mais aussi à destination des organismes publics et associatifs qui leur viennent en aide).

Pour un Equivalent Temps Plein au niveau du SMIC dans l'IAE, le coût pour l'Etat est estimé à environ 15 K€ par an (cf. Rapport de l'IGAS et de l'IGF « Le financement de l'Insertion par l'Activité Économique » - janvier 2013.

Ce coût est sensiblement le même que le coût de la privation durable d'emploi estimé dans l'étude macro-économique présentée en Annexe 3.

9 Telles que celle initiée par Patrick Valentin à Seiches-sur-le-Loir en 1995.

10 Pour une réflexion plus approfondie sur cette question, cf. page 3 de l'Annexe 1 « un nouveau concept d'emploi aidé, un nouvel entrepreneuriat, un nouveau marché »,.

Il doit donc être possible de financer autant d'emplois que nécessaire en finançant ces emplois par l'économie qu'entraîne pour la collectivité la reprise d'emploi des personnes concernées.

4.10 Comment mettre en place concrètement le financement du projet ?

Un cadre légal – mis en place en application de la loi organique de 2003 autorisant les collectivités territoriales à expérimenter dans leurs champs de compétences – autorisera le « Fonds de financement de l'expérimentation » à « facturer », à chacun des financeurs identifiés dans l'étude macro-économique présentée en Annexe 3, le montant des économies et gains que la suppression du chômage de longue durée lui fait réaliser.

S'il s'avère que les financeurs sont trop réticents à la mise en place, a priori, de ce cadre légal, l'expérimentation sera lancée avec des fonds spécifiques, l'objectif étant de leur apporter la preuve effective des économies et gains réalisées et de les convaincre a posteriori d'accepter le cadre légal permettant de pérenniser le système.

4.11 Les financeurs vont-ils accepter de payer indéfiniment pour subventionner l'emploi ?

Il est vrai qu'un Conseil général peut par exemple estimer qu'il n'a pas à payer durablement pour financer l'emploi d'allocataires du RSA qui auraient peut-être retrouvé un emploi en entreprise classique rapidement et seraient sortis du dispositif, en l'absence de l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée ».

Ce raisonnement a cependant le défaut de reposer sur une approche individuelle des coûts. Or ce n'est pas l'approche retenue pour l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée » : les coûts seront estimés globalement. Par exemple, s'il y a 100 chômeurs de longue durée sur le territoire, les coûts pris en compte seront, pour l'ensemble de ces personnes :

- ce que verse le Conseil général (RSA, financement d'actions d'insertion…)
- ce que verse l'État (ASS…) et ce qu'il ne perçoit pas (TVA…)
- etc.

On établira ainsi, en divisant ces différents coûts par le nombre de chômeurs de longue durée, un coût moyen par personne pour le Conseil général, l'État, etc. Ce coût leur sera facturé par le « Fonds de financement de l'expérimentation », à proportion du nombre de chômeurs de longue durée recrutés en emploi subventionné (« emploi-formation disponible »).

Les financeurs ne doivent donc pas analyser les bénéfices de « l'emploi conçu comme un droit » à partir des parcours individuels des personnes concernées mais globalement : la seule question qui se pose pour chacun d'entre eux est : est-ce qu'à terme[11] le montant global que je verse au « Fonds de financement de l'expérimentation » est supérieur ou inférieur à ce que me coûterait le chômage de longue durée si le dispositif n'avait pas été mis en place (la comparaison avec un territoire de caractéristiques analogues n'ayant pas mis en place l'expérimentation sera éclairante).

La réponse est étroitement liée à l'évolution, au fil du temps, du nombre de personnes en emploi subventionné, C'est pourquoi l'un des enjeux essentiels de l'expérimentation est d'observer cette évolution[12].

4.12 Ne faut-il pas moduler la subvention par chômeur de longue durée embauché en fonction du degré de difficultés de la personne ?

Outre que la faisabilité de cette modulation n'est pas certaine (le degré des difficultés rencontrées par la personne recrutée pouvant être difficile à objectiver), deux raisons plus fondamentales conduisent à y renoncer :

- éviter toute classification des chômeurs de longue durée pouvant conduire à la stigmatisation de certains d'entre eux par rapport aux autres,

11 La durée d'expérimentation prévue, de 5 à 7 ans, est suffisamment longue pour que l'observation de la situation à son terme soit un bon indicateur de l'évolution possible de « l'emploi conçu comme un droit » en matière de retour vers l'emploi classique des chômeurs de longue durée.

12 Cf. Annexe 5 « L'évaluation de l'expérimentation ».

- ne pas complexifier la mise en œuvre du projet.

Le mode de financement de l'emploi des chômeurs de longue durée retenu ne cherche donc pas à adapter la subvention versée à la « performance »[13] individuelle de chacun mais à apporter globalement à l'entreprise conventionnée un complément de financement lui permettant d'assumer l'ensemble de ses charges de personnel : quelle que soit la personne recrutée, le montant de la subvention perçue est donc le même.

La mise en œuvre de ce choix « égalitaire » n'est bien sûr possible que parce que le cahier des charges de l'entreprise conventionnée lui impose de ne pas sélectionner les chômeurs de longue durée qui lui sont présentés[14]. Dans le cas contraire, à subvention égale, elle pourrait être tentée de recruter ceux qu'elles supposent les plus performants.

4.13 Quelle régulation mettre en place pour gérer ce système ?

La régulation territoriale du projet est fondamentale.

Nous proposons de constituer au niveau local (à une échelle relativement petite, car il est essentiel que les acteurs se connaissent et puissent appréhender l'ensemble du territoire sur lequel ils s'inscrivent) un « Comité local de l'expérimentation », qui sera chargé à la fois de :

- promouvoir le projet, mobiliser et créer des synergies entre tous les partenaires socio-économiques potentiels du territoire,
- recenser les personnes susceptibles de bénéficier d'emploi-formation disponible,
- recenser les entrepreneurs intéressés par le développement de ces « emplois en plus » sous statut d'emploi-formation disponible et acceptant les obligations qu'impose le statut d'entreprise conventionnée (en particulier celle de remonter les bénéfices nets au fonds local de l'expérimentation),
- s'assurer que tous les demandeurs d'emploi-formation disponible puissent bénéficier d'un poste les intéressant,
- arbitrer les situations de concurrence entre entreprises conventionnées et entreprises « classiques »,
- s'assurer que le passage du statut d'emploi-formation disponible au statut d'emploi « classique » est fluidifié,
- évaluer le montant pertinent de la subvention annuelle par poste d'emploi-formation disponible,
- gérer le fonds local de l'expérimentation.

Pour ce faire, ce Comité local de l'expérimentation (maîtrise d'ouvrage) devra être constitué de représentants de tous les acteurs pertinents de la société (État, Pôle Emploi, collectivités locales, représentants des entreprises, représentants des salariés en emploi-formation disponible, représentant des chômeurs de longue durée, et le cas échéant CCI, CMA, syndicats, associations…) et pouvoir s'appuyer sur une équipe opérationnelle adéquate (maîtrise d'œuvre).

Le but des premières expérimentations sera de mieux définir la composition de ce Comité et les différentes régulations et procédures à mettre en place pour s'assurer de l'efficacité du dispositif et de sa pertinence au regard du respect de la dignité humaine et de ce nouveau droit. C'est notamment pourquoi nous estimons nécessaire au départ de démarrer sur des expérimentations sur des territoires de taille modeste (idéalement 3000 à 5.000 habitants).

4.14 Comment gérer l'inégalité des territoires face au chômage aujourd'hui ?

Le taux de chômage de longue durée est effectivement variable d'un bassin d'emploi à l'autre, dans de grandes proportions. La décision législative instaurant l'emploi-formation disponible comme un droit pour tous ceux qui le désirent, ouvre donc un nouveau « marché », celui de la production d'emploi.

13 Le terme « performance » est en réalité impropre, car le chiffre d'affaires apporté par chacun n'est pas nécessairement le reflet de son efficacité au travail : il dépend aussi du caractère solvable ou non des travaux réalisés.

14 Mais bien sûr, s'il y a plusieurs entreprises conventionnées sur le territoire, l'équipe projet veillera à présenter le candidat à l'entreprise conventionnée qui correspond le mieux à ses aspirations et compétences.

Toutes les entreprises qui le désirent pourront choisir de faire « conventionner » une de leurs filiales, ou l'ensemble de leurs activités. Il s'établira donc naturellement un niveau optimal de la « subvention par salarié » (en moyenne 15 K€ par an) selon le territoire en fonction de son taux de chômage de longue durée. En effet, les créateurs d'entreprises conventionnées seront d'autant plus nombreux que la subvention qui leur sera accordée par personne employée sera élevée, en lien avec un territoire donné. Cette subvention pourra également varier dans le temps pour adapter le financement public aux besoins de l'économie et devenir la variable d'ajustement de la politique publique de suppression du chômage de longue durée.

4.15 Comment éviter un effet d'aubaine pour les entreprises conventionnées filiales de sociétés privées ?

Les entreprises conventionnées devront collectivement respecter deux règles absolument incontournables :

- l'accueil sans sélection de tous les chômeurs de longue durée présentés par l'équipe relais[15],
- la réalisation de travaux supplémentaires, utiles mais non solvables à ce jour (et donc non réalisés) pour ne pas concurrencer les emplois existants.

Elles ne pourront donc utiliser le conventionnement pour recruter, en étant subventionnées, des salariés réalisant des travaux solvables.

Mais en économie, rien n'est figé, tout est fluctuant et en évolution constante. Les travaux supplémentaires non solvables aujourd'hui, une fois réalisés à long terme par l'entreprise conventionnée, peuvent devenir tellement indispensables dans le paysage local, qu'avec l'habitude personne ne peut/veut plus s'en passer … et en conséquence il devient envisageable de faire payer le bénéficiaire de ces travaux, un peu, voire beaucoup ! C'est l'un des mécanismes de la création de marchés nouveaux.

Cette solvabilisation progressive des travaux supplémentaires peut permettre aux filiales conventionnées de sociétés privées lucratives de dégager des bénéfices : dans ce cas, elles ne pourront les « remonter » à la holding (elles pourront toutefois récupérer les frais financiers des capitaux investis). Elles devront les capitaliser pour le développement de l'emploi-formation disponible (dans le cadre du fonds de financement de l'expérimentation). Toutefois, dans le cas où une entreprise conventionnée aurait donné naissance à un « marché » équilibré sans subvention, les entreprises lucratives pourront créer des unités classiques pour sortir avec leurs salariés de l'emploi-formation disponible et capitaliser ces nouvelles unités avec l'argent gagné précédemment. L'investissement dans l'emploi-formation disponible peut donc être intéressant pour des entreprises lucratives en termes de « recherche et développement »[16].

5. Les salariés et leur situation dans le cadre du projet

5.1 Comment garantir la liberté de choix de chacun ?

Tout d'abord, les personnes en situation de chômage de longue durée ne se verront pas contraintes de prendre un emploi-formation disponible. Si une personne refuse cette opportunité, nous pensons qu'elle a de bonnes raisons de le faire. Notre expérience d'engagement auprès de personnes en situation de chômage nous a en effet appris que, lorsqu'une personne refuse un emploi, ce n'est pratiquement jamais par manque d'envie de travailler mais parce que des raisons annexes l'en empêchent : appréhension du monde de l'entreprise, manque de confiance en soi, peur de se retrouver en difficulté financière, problèmes périphériques mais essentiels à résoudre…[17] Il n'y a donc pas lieu de sanctionner le refus – par exemple en suspendant le versement d'une allocation – mais de chercher à le comprendre et à y apporter des réponses.

Par ailleurs, les personnes concernées ne seront pas « obligées » de rejoindre telle ou telle entreprise conventionnée à laquelle elles seraient affectées arbitrairement. L'adéquation sera préparée à l'aide d'une démarche de type IOD[18] qui donne de bons résultats. Elles auront donc le choix parmi les entreprises conventionnées locales si elles souhaitent prendre un poste en emploi-formation disponible.

15 Cf. note Erreur : source de la référence non trouvée page Erreur : source de la référence non trouvée.
16 Pour une réflexion plus approfondie sur les effets d'aubaine, cf. Annexe 1,« Un nouveau concept d'emploi aidé, un nouvel entrepreneuriat, un nouveau marché ».
17 Une personne très qualifiée peu aussi préférer rechercher en dehors du territoire un emploi correspondant à sa qualification plutôt que d'accepter un emploi-formation disponible probablement rémunéré au SMIC.
18 Intervention sur l'Offre et le Demande : méthode, créée par l'association Transfer, qui met en place les conditions pour faciliter l'adéquation sur mesure entre entreprise classique et salarié postulant.

Enfin, la liberté de choix interviendra également lors de l'éventuel passage du statut d'emploi-formation disponible au statut d'emploi « classique ». Ce passage sera également préparé sous la supervision du Comité local de l'expérimentation, afin de garantir une bonne adéquation entre les souhaits et aptitudes du salarié recruté en emploi « classique » et le poste que l'entreprise – non conventionnée – cherche à pouvoir.

En conclusion, la liberté de choix est pour nous constitutive du respect de la dignité humaine : une personne doit avoir le droit de refuser des conditions de travail qu'elle estime indignes ou qu'elle sait ne pouvoir physiquement ou moralement assumer.

5.2 Ne créera-t-on pas une catégorie de « sous-salariés » ?

Un salarié est l'égal des autres lorsqu'il bénéficie du même traitement qu'autrui. Le projet différencie l'entreprise à travers son conventionnement, mais pas le salarié qui est employé en CDI de droit commun : le code du travail s'appliquera de la même manière à l'ensemble des salariés de l'entreprise.

Aujourd'hui, les personnes qui subissent le chômage de longue durée sont, de fait, souvent considérées comme des « citoyens de seconde zone ». Si le projet est convenablement mis en œuvre, il leur permettra de retrouver une place reconnue dans la société et sera source d'un « vivre et travailler ensemble » plus exhaustif et de meilleure qualité. Il sera ainsi un puissant outil de lutte contre la pauvreté, source des inégalités les plus inacceptables.

5.3 Ne va-t-on pas stigmatiser individuellement les personnes concernées ?

Cinq millions de fonctionnaires vivent au travail grâce à la « redistribution », contrepartie du service qu'ils assurent et qui est essentiel au bon fonctionnement de la société et de l'économie : ils sont inclus ; deux millions d'ex-demandeurs d'emploi en « emploi-formation disponible » vivront au travail grâce à la « redistribution » tout aussi légitime, ils seront donc inclus et naturellement libres de se former et d'aller et venir selon leurs possibilités et leurs désirs.

De plus, les principes de base du projet :

- une subvention forfaitaire par personne (la même pour l'ensemble du bassin d'emploi),
- l'obligation pour les entreprises conventionnées d'accueillir toutes les personnes qui le souhaitent, quelles que soient leurs capacités au moment de l'embauche,

permettent de ne pas stigmatiser les salariés recrutés en emploi-formation disponibles les uns par rapport aux autres.

Il est néanmoins clair que certains de ces salariés seront appelés à évoluer vers l'entreprise « classique » rapidement alors que d'autres – dont les capacités ne se développeront pas aussi rapidement – risquent de passer plus de temps dans les entreprises conventionnées, voire d'y rester tout au long de leur carrière professionnelle. Nous ne voyons pas comment il pourrait en être autrement.

Toutefois, ce qui est « stigmatisant » c'est le fait d'être défini et repéré dans la vie sociale par la part de soi-même la moins valorisante, la plus humiliante. Être défini comme « demandeur d'emploi » de longue durée renvoie à une stigmatisation potentielle bien supérieure à celle de salarié, même si l'emploi est un « emploi-formation disponible ».

Cependant, le risque de stigmatisation reste un point d'attention :

- le montage du projet devra être conçu de manière à le limiter au maximum :
  - Si les entreprises conventionnées seront collectivement obligées d'accueillir toutes les personnes au chômage de longue durée qui le souhaitent, ces entreprises seront aussi vivement invitées à recruter, pour une partie de leurs salariés, des personnes sans grandes précarités (par rapport à l'emploi, la santé, la famille, la culture, …) et qui souhaitent travailler de manière solidaire en équipe et sur des fonctions identiques avec les personnes les plus défavorisées. Cette mixité sociale limitera le risque de stigmatisation des salariés de la part de l'environnement extérieur. Et, en interne, elle apportera des sécurités dans les équipes de travail et elle permettra aux salariés, quelle que soit leur origine, de mieux appréhender la réalité de l'autre réduisant ainsi les barrières et les peurs sources de stigmatisations.
  - Les entreprises conventionnées seront également invitées à s'inscrire au maximum dans les réseaux d'entreprises du territoire (CCI, clubs d'entreprises…) afin d'être perçues comme des entreprises « comme les autres » ;

- la question sera spécifiquement examinée lors de l'évaluation des expérimentations.

5.4 N'est-on pas trop généreux ? Quels devoirs au regard de ce nouveau droit ?

Les organisations de lutte contre l'exclusion et d'insertion par l'activité économique savent combien le chemin pour sortir de l'exclusion peut être long et chaotique. Ceux qui y parviennent sont ceux qui ont été soutenus tout au long de leur parcours, et particulièrement au moment de leurs échecs et rechutes. C'est pourquoi réside au cœur de notre proposition le principe que toute personne a le droit d'être aidée et soutenue pour parvenir à l'emploi qui lui convienne, que ce soit au sein d'une entreprise « classique », ou au sein d'une entreprise conventionnée. Le droit à l'échec et au recommencement doit être garanti.

Mais nous savons aussi que la dignité humaine repose tout autant sur les droits que sur les devoirs de l'homme, et qu'une politique basée sur les seuls droits ne permet pas de construire une société.

C'est pourquoi les exigences liées au statut « en emploi-formation disponible » sont les mêmes que les exigences de tout employeur vis-à-vis de ses salariés : réaliser au mieux les tâches correspondant à la fonction que l'on occupe, ce qui passe bien sûr par les moyens (matériels, humains, relationnels, temporels…) que procure l'employeur, mais aussi par l'implication du salarié dans la réalisation d'un travail de qualité, par le respect des règles et procédures, par l'investissement dans l'acquisition de savoir-faire nouveaux (favorisés par le « droit à l'erreur » ou le « droit de ne pas réussir du premier coup »), par l'acceptation de certaines mobilités professionnelles compatibles avec ses propres capacités, etc.

Bien sûr, il conviendra d'établir les règles et modalités permettant, même pour des situations extrêmes, à la fois de « garantir l'emploi » à tous ceux qui le souhaitent et de « garantir » que les exigences soient respectées par les salariés en emploi-formation disponible (de la même manière qu'un jeune de 15 ans a le droit absolu à la scolarisation mais doit respecter certaines règles, faute de quoi il est sanctionné voire exclu de son établissement).

5.5 Les salariés en « emploi–formation disponible » ne vont-ils pas vouloir rester au sein de ces entreprises conventionnées ?

Les acteurs économiques classiques (tous secteurs confondus) doivent pouvoir recruter pour répondre à leurs besoins de main-d'œuvre aux conditions économiques actuelles. Ces postes à pourvoir seront proposés à tous les salariés en « emploi–formation disponible » en mesure de les occuper. Nous pensons que, d'une part l'attractivité de l'employeur classique (la perspective de carrière et de rémunération, la qualité de ses métiers, la notoriété de son image) et d'autre part la sécurité proposée par le retour immédiat au statut d'emploi-formation disponible en cas d'échec d'adaptation au nouveau poste, seront de nature à encourager cette mobilité. C'est le concept de « disponibilité ».

Si toutefois les expérimentations révélaient des difficultés de recrutement de la part des entreprises classiques, celles-ci seront analysées – c'est précisément l'intérêt de l'expérimentation – afin d'en comprendre les raisons (mauvaises conditions de travail supposées chez l'employeur potentiel ? impréparation du salarié concerné ?…) et de mettre en œuvre des moyens pour y remédier.

Si l'on en juge par l'examen des populations de « demandeurs d'emploi » au chômage de longue durée et de personnes en emploi précaire, il se produira certainement des mobilités professionnelles diversifiées, schématiquement modélisables en trois groupes inégaux et fluctuants (une personne donnée peut toujours passer d'un groupe à l'autre). Le premier groupe sera constitué de personnes qui rejoindront rapidement le marché du travail « classique » de façon assez définitive. Le deuxième sera constitué de personnes qui reviendront souvent, voire très souvent pour passer une période dans l'entreprise conventionnée en emploi-formation disponible, et enfin le troisième groupe ne quittera pas souvent, voire pas du tout, celle-ci. C'est le marché du travail local qui « donnera le la ». S'il y a beaucoup de demandes d'employés très peu qualifiés, dans de bonnes conditions de travail, l'entreprise conventionnée se videra. S'il y en a peu, elle se remplira.

Au lieu de gérer la fluctuation économique en utilisant la « privation d'emploi » comme variable d'ajustement, on utilisera la ou les entreprises locales conventionnées. Cette nouvelle situation devrait être plus favorable aux entreprises classiques souhaitant recruter que l'actuelle, puisqu'elles embaucheront des personnes venant de l'emploi-formation disponible et qui de ce fait :

- seront mieux préparées à l'emploi que si elles venaient du chômage de longue durée ;
- auront moins de difficultés périphériques du fait de la stabilité et de la sécurité financière que leur aura apporté l'emploi-formation disponible.

Il faut enfin noter que certaines activités au départ non solvables pourront au fil du temps le devenir : dans ce cas l'entreprise conventionnée pourra renoncer à son conventionnement pour devenir une entreprise « classique » et conserver ses salariés : la question de l'évolution de ceux-ci vers l'emploi dans une autre entreprise ne se posera alors plus.

5.6 Que se passera-t-il pour les personnes embauchées en CDI à l'issue de la période d'expérimentation ?

L'expérimentation envisagée est d'une durée de 5 à 7 ans (durée maximum autorisée par la loi organique de 2003). On peut alors en effet s'interroger sur le sens de l'utilisation de contrats à durée indéterminée pour une expérimentation qui, elle, est à durée limitée.

Le choix délibéré de signer des CDI constituent un engagement fort des promoteurs du projet à l'égard des chômeurs de longue durée : engagement à tout faire pour qu'avant l'issue de l'expérimentation – si bien sûr des difficultés majeures n'ont pas entraîné son échec – un cadre légal soit adopté permettant la pérennisation du financement des emplois et donc de l'expérimentation qui, de ce fait, n'en sera plus une mais deviendra un dispositif territorial « à durée indéterminée » de suppression du chômage de longue durée.

6. L'articulation avec le secteur de l'Insertion par l'Activité Économique (IAE)

6.1 Le projet se rattache-t-il à l'IAE ?

Il s'appuie sur la longue expérience de l'IAE et utilisera dans sa mise en œuvre les nombreux savoir-faire qu'elle a permis d'acquérir, mais sa vocation est différente :

- il vise le public très large et divers des chômeurs de longue durée, parmi lesquels nombreux sont ceux qui ne relèvent pas de l'IAE et qui pourraient être employés directement en entreprise classique si les offres d'emploi étaient en nombre suffisant ;
- Sa portée est plus large que la mise en place éventuelle de structures spécifiques pour employer les chômeurs de longue durée : c'est un dispositif territorial complet pour l'emploi de tous les chômeurs de longue durée qui intègre d'autres dimensions comme, par exemple :
  - les démarches pour aller à la rencontre de ces derniers, connaître leurs compétences et souhaits d'emploi, parfois leur redonner confiance pour qu'ils osent revenir vers l'emploi ;
  - la mise en relation entre chômeurs de longue durée et entreprises conventionnées ou classiques.
- Il cherche à développer un tiers secteur de l'économie à part entière, financé de manière pérenne par la réallocation « de droit » des coûts de gestion du chômage de longue durée et de ses conséquences.

6.2 Que vont devenir les structures de l'IAE dans le cadre du projet ?

C'est l'un des objectifs des expérimentations d'aider à préciser la place de l'IAE sur un territoire qui s'organise pour éradiquer le chômage de longue durée.

Mais on peut d'ores et déjà pressentir :

- que les chantiers d'insertion, par l'expérience qu'ils ont en matière d'accueil et d'intégration dans l'emploi de personnes qui en sont parfois très éloignées auront un rôle clé à jouer et pourraient être, pour certains, un amont utile à l''emploi-formation disponible en entreprise conventionnée.
- Que certaines SIAE trouveront un intérêt à faire évoluer leurs statuts ou créer des filiales pour jouer le rôle d'entreprise conventionnée.

6.3 Avec l'entreprise conventionnée, est-on en train de créer un nouveau type de SIAE ?

Comme indiqué précédemment, le projet, en s'adressant à l'ensemble des chômeurs de longue durée, vise un public plus large que celui de l'IAE. Il en est de même de l'entreprise conventionnée qui est l'un des outils de sa mise en œuvre. L'entreprise conventionnée est une entreprise « classique », produisant des biens ou des services, qui a simplement la particularité de produire également de l'emploi-formation disponible pour les chômeurs de longue durée et d'être rémunérée à ce titre. Ceux-ci ne représentent qu'une partie de son effectif : pour le reste, comme n'importe quelle entreprise, elle recrute en fonction des compétences dont elle a besoin pour développer ses activités, et peut adopter divers statuts juridiques.

L'entreprise conventionnée se différencie donc à bien des égards d'une SIAE et doit plutôt être considérée comme une entreprise classique qui a seulement comme fonction supplémentaire de contribuer à compléter le marché du travail pour assurer un emploi-formation disponible à tous les chômeurs de longue durée du territoire.

6.4 Qu'est-ce qui différencie l'entreprise conventionnée d'une entreprise d'insertion ?

Cinq points différencient principalement l'entreprise conventionnée de l'entreprise d'insertion :

- l'entreprise conventionnée a pour objectif de contribuer à l'éradication du chômage de longue durée sur le territoire, alors que l'EI vise à participer au « parcours vers l'emploi » d'un nombre défini de personnes mais n'a pas d'objectif territorial affiché ;
- elle ne sélectionne pas à l'entrée les chômeurs de longue durée (ce qui n'est pas le cas des EI même si elles sont moins sélectives qu'une entreprise classique), ce qui peut l'amener à recruter des personnes plus qualifiées ou plus éloignées de l'emploi que le public traditionnel des EI ;
- elle cherche systématiquement à pratiquer la mixité dans l'emploi, mélangeant dans ses équipes de travail des chômeurs de longue durée et des salariés, solidaires du projet et recrutés selon des procédures ordinaires ;
- elle recrute systématiquement en CDI et peut constituer un lieu d'emploi durable – voire définitif – pour des personnes qui, pour diverses raisons, ne pourraient trouver un emploi en entreprise classique ;
- Son activité porte essentiellement sur des travaux utiles qui, aujourd'hui, ne sont pas effectués faute d'être solvables, alors que l'EI se situe principalement sur des marchés concurrentiels.

7. L'impact sur les acteurs institutionnels

7.1 Que va devenir le service public de l'emploi dans ce contexte nouveau de « plein emploi » ?

On peut légitimement s'interroger sur ce que deviendront les acteurs du service public de l'emploi dans le nouveau contexte créé par le projet, s'il n'y a plus de chômeurs de longue durée.

Leur mission évoluera, mais elle ne disparaîtra certainement pas car la dynamique du projet fait apparaître de nouveaux besoins en matière de soutien et d'accompagnement : il faudra en effet favoriser au maximum le passage des salariés en « emploi-formation disponible » vers l'emploi ordinaire. Le service public de l'emploi sera naturellement bien placé pour assurer cette mission. Or celle-ci, à un instant donné, sera certainement concentrée sur un nombre plus restreint de salariés que le nombre de personnes suivies habituellement par un conseiller Pôle emploi, tous les salariés en emploi-formation disponible n'étant pas prêts au même moment à évoluer vers l'emploi ordinaire. Les professionnels en charge d'assurer cette mission pourront donc développer une relation d'accompagnement plus approfondie et personnalisée qui devrait leur apporter davantage de satisfaction et permettre de meilleurs résultats.

7.2 Quel sera l'impact sur le travail social ?

Il est raisonnable de penser qu'avec le retour à l'emploi stable, la situation des familles concernées s'améliorera et que, sur les territoires expérimentaux, les travailleurs sociaux seront moins sollicités pour des situations d'urgence sociale.

Parallèlement, le projet devrait être amené à faire appel au travail social pour :

- au moment du démarrage du projet, entrer en contact avec l'ensemble des personnes potentiellement intéressées par le projet, dont une bonne part devrait être en lien avec les services sociaux ;
- garder le contact avec les personnes qui ne se sentiraient pas prêtes, d'emblée, à reprendre un emploi, pour les maintenir dans cette perspective ;
- apporter un soutien aux salariés en « emploi-formation disponible » dans leurs démarches administratives et la résolution de leurs problèmes périphériques (santé, logement, garde d'enfants...).

On peut donc penser que le travail social évoluera sur le territoire, de la réponse à l'urgence vers davantage de travail de fond permettant d'offrir de vraies perspectives aux personnes et de consolider leur situation ce qui, comme pour les professionnels du service public de l'emploi, devrait leur apporter davantage de satisfaction.