



ATD
QUART MONDE

**TERRITOIRES ZÉRO CHÔMEUR DE LONGUE DURÉE
RÉPONSES AU RAPPORT DE L'IGAS/IGF**

JANVIER 2020

Publié en novembre 2019, le rapport de l'IGAS/IGF relatif à l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée a adopté une démarche et des hypothèses qui ne permettent de faire qu'une évaluation très partielle des gains et économies pour les finances publiques liés à la reprise d'emploi. La correction de ces erreurs et limites double le montant des économies et gains chiffrables pour les finances publiques comme l'indique le tableau récapitulatif en page 7.

TABLE DES MATIÈRES

Les conclusions et chiffrage que nous contestons avec certitude 2

- 1 Une supposition très contestable est faite : que les 46 % de salariés d'entreprises à but d'emploi (EBE) non retrouvés dans les fichiers CNAF et Pôle Emploi ont un historique d'emploi exactement identique à celui des 54 % identifiés. Cette erreur conduit à conclure, à tort, à un mauvais ciblage de l'expérimentation.
- 2 Sur le plan financier, l'étude se limite aux parcours des salariés d'EBE, au lieu de prendre en compte le volume d'emplois supplémentaires créés par les EBE directement et indirectement : ce calcul tronque donc les recettes et économies individualisables à l'échelle du territoire
- 3 Le temps de travail réalisé par les salariés est nettement surestimé
- 4 Les externalités positives pour le territoire ne sont pas prises en compte
- 5 Il n'y a aucune prise en considération des coûts évités, à moyen et long terme, par la reprise d'un emploi stable ainsi que des effets positifs de cette reprise

Les doutes que nous avons sur certaines hypothèses 9

- 1 La méthode contrefactuelle appliquée au seul groupe des salariés d'EBE introduit un biais négatif sur le calcul des économies et recettes individualisables.

LES CONCLUSIONS ET CHIFFRAGES QUE NOUS CONTESTONS AVEC CERTITUDE

1

LE RAPPORT SUPPOSE QUE LES 46 % DE SALARIÉS D'ENTREPRISES À BUT D'EMPLOI (EBE) NON RETROUVÉS DANS LES FICHIERS CNAF ET PÔLE EMPLOI ONT UN HISTORIQUE D'EMPLOI EXACTEMENT IDENTIQUE À CELUI DES 54 % IDENTIFIÉS. CETTE ERREUR CONDUIT À CONCLURE, À TORT, À UN MAUVAIS CIBLAGE DE L'EXPÉRIMENTATION.

DANS LE RAPPORT

Pour les 46 % de salariés d'EBE dont il n'a pas retrouvé trace dans les fichiers de la CNAF et de Pôle emploi, le rapport de l'IGAS/IGF suppose qu'ils ont le même historique en matière d'emploi que les 54 % qui ont été identifiés. Il en conclut ainsi que 42 % des salariés bénéficiaient de revenus d'activité équivalents au SMIC avant leur embauche dans les EBE. A cela s'ajoute que seule la situation d'emploi des personnes sur le 4ème trimestre 2016 a été étudiée, sans tenir compte de leur date d'embauche. Une méthodologie qui ne permet donc absolument pas de prendre en compte la réalité de la privation d'emploi des salariés des EBE au cours des 12 mois précédant leur embauche.

EN RÉALITÉ

Le seul fait de ne pas être inscrit à Pôle Emploi indique que ces 46 % de salariés d'EBE étaient dans une situation par rapport à l'emploi différente de celle d'une personne inscrite à Pôle Emploi et qu'il y a donc de grandes chances qu'elles n'aient pas le même historique d'emploi que les 54 % identifiés. D'autant que les acteurs de terrain savent que ce sont souvent les personnes les plus éloignées de l'emploi qui ne sont plus inscrites nulle part.

Par exemple, pour le Territoire zéro chômeur de longue durée de Thiers, 12 mois avant l'embauche, 4% des salariés étaient en emploi (dont 3% du total faisaient plus de 78 h. / mois). On est donc bien loin des 42% bénéficiant de revenus d'activité équivalents au SMIC, mentionnés dans le rapport IGAS/IGF.

Il n'y a donc aucune raison de penser que l'expérimentation atteint mal sa cible – les personnes privées d'emploi depuis un an – et qu'il faudrait remettre en cause ce seul critère d'éligibilité.

LES CONCLUSIONS ET CHIFFRAGES

QUE NOUS CONTESTONS AVEC CERTITUDE

2

SUR LE PLAN FINANCIER, LE RAPPORT DE L'IGAS/IGF SE LIMITE À L'ÉTUDE DES PARCOURS DES SALARIÉS D'EBE, AU LIEU DE PRENDRE EN COMPTE LE VOLUME D'EMPLOIS SUPPLÉMENTAIRES CRÉÉS PAR LES EBE DIRECTEMENT ET INDIRECTEMENT. CE CALCUL TRONQUE DONC LES RECETTES ET ÉCONOMIES INDIVIDUALISABLES À L'ÉCHELLE DU TERRITOIRE.

DANS LE RAPPORT

Dans son calcul de l'impact sur les finances publiques, le rapport de l'IGAS/IGF n'étudie que l'évolution de la situation des personnes embauchées, sans intégrer le volume d'emplois supplémentaires créés par les EBE. Le rapport ne mesure donc les gains de l'expérimentation qu'au niveau des personnes embauchées dans les EBE (allocations qu'elles perçoivent et cotisations qu'elles versent).

EN RÉALITÉ

Un exemple pour comprendre l'erreur du rapport :

Un salarié travaillait 10h/semaine avant d'être embauché par une EBE de l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée; il quitte son travail pour intégrer l'EBE à 25h/semaine (pour réaliser du travail supplémentaire – c'est à dire non concurrent des activités existantes sur le territoire – selon les principes de l'expérimentation).

Le calcul réalisé par l'IGAS-IGF soustrait aux cotisations sur salaire versées pour 25h celles qui étaient versées pour les 10h/semaine réalisées auparavant : ce calcul ne compte donc que le bénéfice en cotisations de 15h de travail supplémentaire. Or, il n'y a pas de raison de penser que le besoin que satisfaisait le salarié avec ses 10h/semaine initiales n'existe plus et qu'il n'est pas rempli par un nouveau salarié, versant donc lui aussi des cotisations correspondant à 10h/semaine. Cela a d'ailleurs été vérifié sur le terrain, à Pipriac et Saint Ganton : les seules personnes qui ont quitté un emploi précaire ou à temps très partiel pour intégrer l'EBE TEZEA ont toutes été remplacées.

Si l'on en revient à notre exemple le bilan global en cotisations versées suite à l'embauche du salarié par l'EBE n'est donc pas de 15h supplémentaires comme l'indique le rapport, mais de 15h + 10h, soit 25h !

Cet exemple illustre bien que c'est le volume de travail supplémentaire réalisé par le salarié dans l'EBE qui détermine le gain en cotisations sociales, sans qu'il y ait de raison d'y soustraire les cotisations versées dans le cadre de son emploi précédent. C'est donc le volume d'emplois supplémentaires créés par les EBE qui génère le gain pour les finances publiques, et non la seule évolution de la situation des personnes embauchées. De la même manière, les économies en prestations versées doivent prendre en compte, dans l'exemple ci-dessus, non seulement la baisse de celles versées au salarié passant de 10h de travail hors EBE à 25h dans l'EBE, mais aussi la baisse potentielle des allocations perçues par le salarié qui l'a remplacé sur l'emploi qu'il occupait auparavant.

Dans le même esprit, **l'étude des gains pour les finances publiques liés à la reprise d'emploi ne doit pas se limiter aux salariés actuellement présents dans les EBE,** comme le fait le rapport IGAS/IGF. En effet, certains d'entre eux ont pu quitter l'EBE pour des emplois nouveaux dont celle-ci a suscité la création. Par exemple, à Pipriac et Saint-Ganton, deux salariés ont quitté l'EBE pour des activités nouvelles sur le territoire (accueil à la Maison de santé et portage de repas à domicile) : alors que ces activités ont été initiées sous formes de prestations de l'EBE, elles ont ensuite été internalisées par les structures clientes, qui ont embauché les salariés qui les assuraient au sein de l'EBE. Or, dans la mesure où la création de ces nouveaux emplois est une retombée directe de l'expérimentation, le gain pour les finances publiques de la reprise d'emploi hors EBE des salariés concernés (par rapport à ce qu'ils coûtaient lorsqu'ils étaient au chômage) devrait être additionné au gain total pour les finances publiques induit par la reprise d'emploi des salariés encore dans l'EBE.

Enfin, **cette étude des gains pour les finances publiques devrait également prendre en compte les autres emplois créés hors EBE, qui sont liés à la redynamisation générale du territoire.** Nous constatons en effet une dynamique autour du projet, tant en ce qui concerne les personnes privées durablement d'emploi, qui reprennent confiance et retrouvent un emploi sans passer par la case EBE, qu'au niveau de la dynamique territoriale. A titre d'exemple, un commerce de proximité de Pipriac vient d'embaucher une salariée : si on ne peut attribuer en totalité cette création d'emploi à l'expérimentation, le gérant indique clairement que le projet lui a amené de nouveaux clients. De la même manière, le service de mobilité solidaire créé pour les particuliers au sein de l'EBE de Thiers, a conduit la collectivité territoriale à étendre ce service aux apprentis et donc à créer de nouveaux emplois. Il sera nécessaire, par la suite, d'évaluer précisément cet impact du projet.

LES CONCLUSIONS ET CHIFFRAGES

QUE NOUS CONTESTONS AVEC CERTITUDE

3

LE TEMPS DE TRAVAIL RÉALISÉ PAR LES SALARIÉS EST NETTEMENT SURESTIMÉ.

DANS LE RAPPORT

Selon le rapport de l'IGAS/IGF, les salariés d'EBE auraient réalisé en moyenne 0,9 équivalent temps plein (ETP), facteur utilisé pour transformer les montants par ETP de l'étude économique du Fonds ETCLD sur le coût de la privation d'emploi en montants par personne).

EN RÉALITÉ

Les tableaux d'activité des différentes EBE montrent qu'en décembre 2018, les 691 salariés conventionnés d'EBE avaient réalisé 535,15 ETP, soit 0,77 ETP par salarié (0,77 est calculé sur les ETP payés alors que 0,9 est calculé sur les ETP contractuels). Ce facteur n'est pas anodin. Pour les deux premières années achevées, le coût complet d'un emploi pour toutes les EBE est d'environ 28K€ / ETP, soit un coût pour les finances publiques d'environ 22 K€ en moyenne. Ce facteur détermine le besoin de financement de l'emploi supplémentaire par salarié qui sera comparé à l'ensemble des économies, recettes et coûts évités induits par l'expérimentation.

**0,9 ETP donne un coût par salarié pour les finances publiques de 20K € quand
0,77 ETP le ramène à 17K €**

LES CONCLUSIONS ET CHIFFRAGES QUE NOUS CONTESTONS AVEC CERTITUDE

4

LES EXTERNALITÉS POSITIVES POUR LE TERRITOIRE NE SONT PAS PRISES EN COMPTE.

DANS LE RAPPORT

Le rapport IGAS/IGF n'intègre pas les externalités positives des activités des EBE, qui en œuvrant par exemple à la réduction des déchets ou au lien social – une part conséquente de leurs activités – font faire des économies à la collectivité.

EN RÉALITÉ

Certaines activités développées par les EBE ont des externalités positives. C'est le cas :

- Des activités autour du lien social : en effet, la présence auprès de personnes âgées peut, en les maintenant en activité, retarder la survenue de la dépendance qui représente des coûts importants pour la collectivité (dépenses sociales de soin).
- Des nombreuses activités autour du recyclage et du réemploi qui réduisent de manière importante le volume des déchets ultimes, dont le traitement représente un coût pour la collectivité (notamment les collectivités territoriales).

Du point de vue économique, l'impact du projet sur le territoire est déjà positif. En effet, le différentiel de pouvoir d'achat des salariés (différence entre SMIC et seuil de pauvreté) d'une part et les dépenses effectuées par les EBE (achats, sous-traitance, etc.) d'autre part représentent, à ce stade de l'évaluation, un montant de plus de 10K €/personne, qui bénéficie directement à l'économie locale et vient s'ajouter à l'impact sur les finances publiques.

TABLEAU COMPARATIF DES COÛTS ET BÉNÉFICES DE L'EXPÉRIMENTATION POUR LES FINANCES PUBLIQUES (EN MILLIERS D'EUROS)

	Coût par salarié d'EBE		Economies et gains par salarié d'EBE	
	2017-2018 (1)		IGAS/IGF - T4 2018 (2)	TZCLD / 2018 (3)
Coût total EBE	22,18	Economies et gains chiffrables	5	10
Exploitation	21,71	Economies	2,60	2,80
Fonds propres (4)	0,46	* prestations sociales (RSA, ASS, APL, AAH...)	2,60	2,80
		Gains / cotisations sociales (taux de 2017)	1,70	6,93
		* emplois créés par les EBE	1,70	4,77
		* emplois non conventionnés créés par le projet (encadrants EBE, CLE)	0,00	2,16
		* emplois créés dans le territoire, liés à la dynamique du projet	non chiffré	à évaluer
		Gains / impôts supplémentaires payés par les salariés des EBE (TVA)	0,70	0,62
Chiffre d'affaires	2,77	Impact santé, scolarité, protection de l'enfance, sécurité... (coûts évités)	non chiffré	à évaluer
		Impact moyen par salarié des externalités positives des EBE	non chiffré	à évaluer
Produits non récurrents	2,16			
Besoins de financement EBE	17,25			
Comité local pour l'emploi (4)	1,16			
Total	18,40	Total provisoire	> 5,00	> 10,35

(1) Source : bilans 2017 et 2018 des EBE approuvés par leurs assemblées générales.

(2) Source : rapport IGAS / IGF - octobre 2019 sur les données du 4^e trimestre 2018.

(3) Source : ETCLD Economies : collecte des données auprès des 400 premiers salariés ; Gains : bulletins de salaire et évaluation de la TVA sur le différentiel de pouvoir d'achat des salariés.

(4) Les fonds propres et le coût de fonctionnement du comité local ne sont rapportés à l'ETP que pour apprécier la soutenabilité globale du projet. Il est clair que le financement de ces deux besoins sera différent de la Contribution au Développement de l'Emploi.

LES CONCLUSIONS ET CHIFFRAGES

QUE NOUS CONTESTONS AVEC CERTITUDE

5

IL N'Y A AUCUNE PRISE EN CONSIDÉRATION DES COÛTS ÉVITÉS, À MOYEN ET LONG TERME, PAR LA REPRISE D'UN EMPLOI STABLE AINSI QUE DES EFFETS POSITIFS DE CETTE REPRISE.

DANS LE RAPPORT

Le rapport IGAS/IGF ne tient absolument pas compte des coûts évités à moyen et long terme grâce au fait que les personnes retrouvent un emploi stable. Il ne prend pas non plus en compte les effets à très long terme, à l'échelle d'une génération, d'une politique volontariste de plein emploi telle que celle promue par l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée.

EN RÉALITÉ

Or, nous considérons que :

- **Les coûts indirects du chômage sur les personnes sont difficiles à estimer très précisément, mais ils sont bien réels** : les acteurs de terrain engagés auprès des personnes privées durablement d'emploi font tous les jours l'expérience de l'impact négatif du chômage sur la santé, la vie familiale, la scolarité des enfants, la sécurité, la cohésion sociale, etc. et les politiques pour y remédier représentent un coût très important pour les finances publiques.
- **En outre, selon plusieurs études anglo-saxonnes, les effets positifs de la réduction de la pauvreté des enfants sur l'économie à très long terme peuvent être considérables**¹. Le parcours des enfants qui auront grandi dans ces familles de salariés d'EBE, où l'emploi est stable et le revenu régulier, auront probablement une meilleure contribution future à l'économie, par rapport à ce qu'elle aurait été si leurs parents étaient restés au chômage.

¹ Voir par exemple : McLaughlin, M., & Rank, M. R. (2018). « Estimating the economic cost of childhood poverty in the United States », in : *Social Work Research*, 42(2), 73-83.

LES DOUTES QUE NOUS AVONS SUR CERTAINES HYPOTHÈSES

1

LA MÉTHODE CONTREFACTUELLE APPLIÉE AU SEUL GROUPE DES SALARIÉS D'EBE INTRODUIT UN BIAIS NÉGATIF SUR LE CALCUL DES ÉCONOMIES ET RECETTES INDIVIDUALISABLES.

DANS LE RAPPORT

La méthode contrefactuelle retenue par l'IGAS/IGF (page 20 et suivantes) consiste à observer l'évolution des prestations et cotisations sur salaire pour un groupe témoin hors territoire expérimental, de mêmes caractéristiques que le groupe des salariés d'EBE, puis en déduire, par soustraction entre les deux groupes (groupe des salariés EBE et groupe témoin), les économies et recettes réellement attribuables à l'expérimentation.

OR, NOUS PENSONS QUE

- **Cette restriction aux salariés de l'EBE, sans prendre en compte l'ensemble du territoire, introduit un biais.** En effet, alors que le groupe témoin a pu pour partie bénéficier de la reprise économique et reprendre un emploi classique (réduisant ainsi son coût pour la collectivité) les salariés d'EBE n'ont aucune chance de faire apparaître le même bénéfice puisque par construction, ils ne peuvent apparaître comme ayant repris un emploi classique. Or, puisqu'en toute logique le groupe témoin a dû être choisi dans un même environnement socio-économique que celui des salariés d'EBE, il n'y a pas de raison que les territoires expérimentaux n'aient pas bénéficié d'autant de créations d'emplois que ceux du groupe témoin (sachant qu'après observations sur le terrain, on ne peut pas considérer que la présence des EBE détruit des emplois).

- **Dès lors, les recettes et économies individualisables sont encore sous-estimées.** Comme indiqué précédemment, ce qui produit une économie pour les finances publiques est l'emploi supplémentaire créé. Une analyse contrefactuelle plus juste aurait donc dû se faire sur l'ensemble des personnes privées d'emploi du territoire potentiellement éligibles à l'expérimentation. Elle aurait ainsi permis d'observer que sur les territoires expérimentaux, il y a bien eu autant de personnes qui ont repris un emploi en entreprise classique que dans le groupe témoin, voire plus grâce aux impacts positifs de l'expérimentation : emplois nouveaux hors EBE suscités par l'EBE (cf. supra), redynamisation des futurs salariés par l'équipe projet et surcroît de consommation des salariés de l'EBE.



ATD
QUART MONDE

Plus d'informations : departement.emploi@atd-quartmonde.org
Presse : emilie.perraudin@atd-quartmonde.org / 06 28 61 69 05