

**EXPÉRIMENTATION
TERRITORIALE CONTRE LE
CHÔMAGE DE
LONGUE
DURÉE**

BILAN FINAL DE L'EXPÉRIMENTATION 2025





**EXPÉRIMENTATION
TERRITORIALE CONTRE LE
CHÔMAGE DE
LONGUE
DURÉE**

**RETROUVEZ L'INTÉGRALITÉ DU
BILAN DE L'EXPÉRIMENTATION
SUR BILAN.ETCLD.FR**



SOMMAIRE

Édito de François Nogué, Président du Fonds d'expérimentation.....	4
INTRODUCTION	6
Introduction.....	7
Méthodologie et chronologie de production du bilan.....	9
Les acteurs nationaux du projet.....	11
1. ENSEIGNEMENTS	13
1.A La territorialisation de la lutte contre le chômage d'exclusion.....	14
1.B La privation durable d'emploi comme cible	14
1.C L'indispensable coopération des acteurs.....	15
1.D Le CDI, un outil nécessaire pour des personnes durablement exclues de l'emploi.....	15
1.E Les EBE, des entreprises de l'économie sociale et solidaire engagées.....	16
1.F Un pilotage national permettant une mise en oeuvre différenciée dans un cadre commun.....	17
1.G Un financement à hauteur des besoins d'emploi.....	17
2. L'EXPÉRIMENTATION DANS LA PRATIQUE.....	18
2.A Le cadre expérimental déployé sur les territoires.....	19
2.B Le pilotage national.....	32
3. PAROLE D'ACTEURS	47
3.A Bilan des territoires habilités.....	48
3.B Bilans des organisations membres du Conseil d'administration ETCLD.....	53
3.C Questions au Président de l'association TZCLD	57
4. L'EXPÉRIMENTATION EN CHIFFRES	59
4.A Une expérimentation en croissance continue.....	60
4.B Cartographie des territoires habilités.....	61
4.C Le processus d'habilitation.....	62
4.D Caractéristiques des volontaires et salariés au 31/12/2024	64
4.E Caractéristiques des EBE au 31/12/2024.....	66
4.F La croissance et le modèle économique des EBE.....	68
4.G Les financements expérimentaux.....	72
TABLE DES ABRÉVIATIONS.....	75
ANNEXES	76

ÉDITO DE FRANÇOIS NOGUÉ, PRÉSIDENT DU FONDS D'EXPÉRIMENTATION

La première loi d'expérimentation, votée à l'unanimité des parlementaires il y a huit ans, avait jeté les bases d'une démarche volontariste en matière d'insertion, conduisant à la mise en place (prémonitoire) dans les territoires de « Comités Locaux pour l'Emploi » (CLE), eux-mêmes à l'initiative de création d'« Entreprises à But d'Emploi » (EBE), d'identification par les acteur·rices locaux des « Personnes Privées Durablement d'Emploi » (PPDE), et de développement d'activités et donc d'emplois socialement utiles.

S'appuyant sur l'expérience « pionnière » des dix premiers territoires, la loi de 2020, également consensuelle, a ouvert l'expérimentation à un nombre bien plus important de territoires. Plus de quatre-vingts sont aujourd'hui habilités dans quarante-sept départements et le droit à l'emploi est devenu une réalité concrète pour plus de quatre mille personnes.

Cette deuxième étape a d'abord permis de valider les acquis des premières années, d'améliorer et de préciser, chaque fois que nécessaire, les pratiques en vigueur sur l'identification des PPDE, le fonctionnement des CLE en lien avec le Service Public de l'Emploi et France Travail, le développement de portefeuilles d'activités utiles et susceptibles de dégager un chiffre d'affaires suffisant, tout en renforçant la gestion humaine et économique des jeunes entreprises créées depuis 2020.

Certes, le bilan met aussi en lumière certaines difficultés ponctuelles mais, comme en témoignent les acteur·rices elles et eux-mêmes, l'expérimentation a fortement progressé en maturité et en compréhension collective des conditions de réussite : solidarité et soutien dans la durée des acteur·rices locaux, soutenabilité du modèle économique des EBE, management adapté et particulièrement exigeant dans l'accompagnement spécifique des PPDE qui n'ont, pour la plupart, peu ou pas d'expérience des relations au sein d'un collectif de travail.

Au-delà des progrès accomplis, et des difficultés largement inhérentes aux contraintes propres de l'expérimentation (absence de sélection à l'embauche dans les EBE, faiblesse structurelle des marges d'activités par principe non-concurrentielles ...), la deuxième étape a conforté les convictions qui sous-tendent depuis l'origine le projet Territoires Zéro Chômeur : personne n'est inemployable, dès lors qu'on accepte d'adapter les emplois au profil et aux difficultés des personnes ; ce ne sont pas les besoins qui manquent en termes d'activités et de services utiles dans les territoires ; quant au financement des emplois créés, il ne saurait être un frein, tant il est compensé, largement, par les économies induites d'un « retour au travail » (recettes générées par les emplois créés et économies des aides et subventions au chômage, sans compter les externalités positives du retour à l'emploi).

En partant des enseignements de ce bilan, la deuxième étape va donc permettre de préparer une troisième loi, et de construire un cadre législatif qui ouvre la voie à l'extension et la généralisation de la démarche à de nouveaux territoires. Cette extension devrait consacrer les apports spécifiques de l'expérimentation pour les personnes durablement exclues du travail, et donc de toute économie sociale marchande. Mais elle devra aussi s'inscrire dans un soutien réaffirmé à l'ensemble des acteur·rices de l'Économie Sociale et Solidaire (ESS). Territoires Zéro Chômeur, en effet, prend ses racines dans toute l'expérience acquise et les valeurs portées depuis de longues décennies par l'ESS : appui sur les territoires, modèle non-lucratif et « à but d'emploi » de ses entreprises, volonté de donner corps au « droit à l'emploi » affirmé dans

la Constitution, développement d'activités socialement utiles et soucieuses de contribuer à la réduction de notre empreinte écologique.

Le présent bilan, réalisé au cours des derniers mois en application de la loi de 2020, montre toute la vigueur avec laquelle l'expérimentation s'est déployée au cours des quatre dernières années.

Partout où elle a été mise en œuvre, elle démontre un remarquable engagement citoyen et une solidarité souvent exemplaire dans la lutte contre l'exclusion.

Plus que jamais, tous-tes les acteur-rices de l'expérimentation sont mobilisé-es pour lutter contre le chômage d'exclusion, et pour étendre et renforcer le droit à l'emploi.

À l'occasion de ce bilan d'étape, qu'il me soit permis de saluer leur détermination à faire vivre ce droit au quotidien, dans chacun de leurs territoires !

FRANÇOIS NOGUÉ
Président du Fonds
d'expérimentation ETCLD



EXPÉRIMENTATION
TERRITORIALE CONTRE LE
CHÔMAGE DE
LONGUE
DURÉE

INTRODUCTION



INTRODUCTION

À l'heure d'en faire le bilan, il est important de replacer l'expérimentation Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée (TZCLD) dans l'objectif constitutionnel « du droit d'obtenir un emploi », reflet de la devise républicaine de liberté, égalité et fraternité. Un droit constitutif de la volonté de cohésion nationale, face aux mutations économiques, sociales et environnementales actuelles. L'expérimentation TZCLD s'appuie ainsi sur plus de cent ans d'expérience acquise par les politiques publiques de l'emploi et les acteurs de la société civile qui luttent contre le chômage d'exclusion : Ateliers et chantiers d'insertion, Entreprises d'insertion, Associations intermédiaires, Entreprises de travail temporaire d'insertion, Entreprises d'insertion par le travail indépendant, Entreprises adaptées, Établissements ou services d'aide par le travail, Entreprises intermédiaires, Centres d'aide par le travail, Ateliers protégés, Centres d'adaptation à la vie active ...

Cependant, malgré cet engagement collectif, un nombre important de personnes volontaires pour travailler n'accède pas à l'emploi ou retourne au chômage d'exclusion. Ce constat met en évidence la diversité des réalités du chômage de longue durée et nous invite à regarder les situations de privation durable d'emploi en entendant la situation de la personne face aux contraintes du marché de l'emploi du territoire où elle réside.

Fort de ce constat, l'expérimentation TZCLD propose une approche novatrice basée sur une territorialisation de la lutte contre le chômage d'exclusion. Elle s'appuie, de plus, sur le postulat qu'il est bénéfique, pour la société et les comptes publics, de favoriser l'accès à l'emploi des personnes qui en sont durablement privées. Elle permet la mise en place d'un maillon complémentaire à la chaîne de la lutte contre le chômage de longue durée : une action collective, de proximité et la création des emplois supplémentaires en CDI, à temps choisi, financés à hauteur du besoin d'emploi du territoire.

Les deux périodes d'expérimentation successives, de cinq ans chacune, ont ainsi ouvert la possibilité d'éprouver ces hypothèses sur le terrain. Ainsi, pendant une durée déterminée et sur des espaces géographiques limités, ont été réunies les conditions nécessaires à la réalisation d'une démonstration pour contribuer à l'amélioration des politiques publiques de l'emploi et de la lutte contre l'exclusion.

Ainsi, par les lois du 29 février 2016 et du 14 décembre 2020 :

- Un Fonds d'expérimentation a été créé pour conduire l'expérimentation au niveau national ;
- Des zones géographiques délimitées sur le territoire national ont été autorisées à expérimenter à travers l'habilitation de collectivités territoriales ;
- Dans ces territoires habilités, des Comités locaux pour l'emploi (CLE), organes collectifs de pilotage, ont été organisés pour mesurer le besoin en emploi et identifier, avec la coopération de l'ensemble des acteur·rices, les emplois accessibles aux volontaires ;
- Sur proposition des CLE, des entreprises de l'économie sociale et solidaire ont été conventionnées en tant « qu'Entreprises à but d'emploi (EBE) » pour créer les emplois accessibles manquants pour répondre au besoin de la population ;
- Ces entreprises ont embauché, en CDI, à temps choisi, des volontaires, qui sans autre solution, ont été adressé·es par les CLE pour produire des biens et des services utiles aux territoires.

Le législateur a donc créé, pour les différencier et en observer les effets, des objets expérimentaux : le Fonds d'expérimentation ETCLD, les territoires habilités, les Comités locaux pour l'emploi, les Entreprises à but d'emploi. Il lui appartiendra de se prononcer, une fois l'ensemble des éléments de bilan et d'évaluation rendus, sur les résultats de la démonstration et leur utilisation pour améliorer et compléter le cadre d'action des politiques de lutte contre le chômage d'exclusion.

- La mobilisation d'un consensus local et l'organisation d'une action collective de proximité sont-elles transposables dans le cadre de l'organisation nationale des politiques publiques ?
- Comment conserver le CDI véritable « filet de sécurité » comme garantie qu'aucun parcours vers l'emploi ne se termine par un retour au chômage d'exclusion ?
- Comment le financement des emplois complémentaires au marché du travail doit-il être organisé pour répondre à hauteur du besoin des personnes volontaires pour travailler ?
- Comment permettre aux décideur·euses de mesurer le coût net de la politique publique proposée au moment du vote du budget qui lui est alloué ?

MÉTHODOLOGIE ET CHRONOLOGIE DE PRODUCTION DU BILAN

La seconde loi d'expérimentation du 14 décembre 2020 confie au Fonds d'expérimentation ETCLD la réalisation d'un bilan et à un Comité scientifique, indépendant, la conduite d'une évaluation¹. Ces rapports sont à remettre au Parlement et au Ministre du Travail, respectivement dix-huit et douze mois avant la fin de l'expérimentation.

Le présent rapport se propose ainsi de dresser le bilan de l'expérimentation TZCLD à la fin de l'année 2024 et d'identifier les enseignements issus de la pratique au regard des hypothèses expérimentales.

Un bilan construit à partir de données collectées par le Fonds d'expérimentation

La seconde loi a ouvert la possibilité pour le Fonds d'expérimentation ETCLD de collecter et d'utiliser les données personnelles des personnes privées durablement d'emploi à des fins de Bilan². Aussi, ce présent rapport se base, pour une majeure partie et dans l'attente d'éclairages complémentaires de la part du Comité scientifique, sur des données collectées via un système d'information auprès des territoires expérimentaux. Il est également nourri des travaux de l'équipe expérimentale menés entre le Fonds d'expérimentation et les territoires, en format individuel ou collectif.

Un bilan qui donne la parole aux acteur·rices

L'expérimentation revêt des réalités diversifiées, issues de l'action menée de manière différenciée sur quatre-vingts territoires à travers l'engagement de plusieurs milliers de personnes. Aussi, le Bilan s'attache à encourager et prendre en compte l'expression des acteur·rices : volontaires privé·es durablement d'emploi, salarié·es d'EBE, élu·es locaux, acteur·rices de la lutte contre la privation durable d'emploi, services publics de l'emploi, membres de la gouvernance et directions d'Entreprises à but d'emploi, organisations membres du Fonds d'expérimentation ETCLD...

Ce bilan est alimenté des contributions de celles et ceux qui font vivre l'expérimentation. Il s'appuie notamment sur les retours, disponibles intégralement en annexe et en ligne, de près de soixante-dix territoires expérimentaux et treize organisations du Conseil d'administration du Fonds d'expérimentation ETCLD.

Une première publication

Ce rapport est la première pierre du Bilan de l'expérimentation. En effet, d'ici à la mi-année 2025, seront publiés huit bilans thématiques complémentaires portant sur des enjeux transversaux ainsi qu'un bilan final, actualisé des dernières données et ressources.

¹Articles 9-III et 9-IV - Loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée »

²Article 11-VI - loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée »

L'ensemble des productions du bilan d'ETCLD sont à retrouver sur le site bilan.etclid.fr



LES ACTEURS NATIONAUX DU PROJET

Le projet “Territoires zéro chômeur de longue durée”

Porté par la société civile, le projet Territoires zéro chômeur de longue durée soutient l'idée qu'il est possible, en l'absence de proposition d'emplois accessibles sur le territoire, sans surcoût significatif pour la collectivité, de proposer à toutes les personnes privées durablement d'emploi sur un territoire, un emploi en CDI à temps choisi, pour réaliser des activités utiles. Le projet se base sur trois postulats :

- Personne n'est inemployable

Lorsque l'emploi est adapté aux capacités et aux compétences des personnes.

- Ce n'est pas le travail qui manque

Un grand nombre de travaux utiles restent à réaliser.

- Ce n'est pas l'argent qui manque

Le financement des emplois nécessaires à la population équivaut au coût de la privation durable d'emploi.

L'association TZCLD

L'association « Territoires zéro chômeur de longue durée » a été créée le 7 octobre 2016 à l'initiative de ses membres fondateurs, le mouvement ATD Quart Monde, le Secours catholique, Emmaüs France, le Pacte civique et la Fédération des acteurs de la solidarité. Elle représente la société civile organisée qui porte le projet TZCLD et a pour objet son développement à travers quatre missions :

1. Accompagner les territoires qui souhaitent mettre en place la démarche ;
2. Appuyer les territoires habilités ;
3. Tirer les enseignements de l'expérimentation et stimuler la production de travaux de recherche, en lien avec l'Observatoire de TZCLD ;
4. Favoriser la diffusion du projet pour obtenir, à terme, une pérennisation du droit à l'emploi et exercer un rôle de vigie citoyenne.

Le Fonds d'expérimentation ETCLD

Le Fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée a été créé par la première loi d'expérimentation du 29 février 2016, pour la durée de l'expérimentation. Constitué en association, il est administré par des représentant-es de l'État, des organisations syndicales représentatives de salarié-es et d'employeur-ses, des associations de collectivités territoriales, des parlementaires, des organismes et des personnalités qualifiées du champ de l'inclusion dans l'emploi et des territoires expérimentaux. Les deux lois successives d'expérimentation lui ont confié les missions suivantes :

1. Proposer la liste des territoires retenus pour mener l'expérimentation au Ministre du Travail ;
2. Piloter nationalement l'expérimentation ;
3. Financer une fraction de la rémunération des personnes embauchées dans les entreprises conventionnées ;
4. Apporter aux territoires l'appui et l'accompagnement nécessaires ;
5. Dresser le bilan de cette expérimentation.

1. ENSEIGNEMENTS



L'ACCESSIBILITÉ
DES EMPLOIS EN ÉBE
PRISE EN COMPTE
DANS LES COLLECTIFS DE TRAVAIL
DES SITUATIONS DE HANDICAP

ANALYSE DU BILAN 2023
MAY 2024



1.A LA TERRITORIALISATION DE LA LUTTE CONTRE LE CHÔMAGE D'EXCLUSION

L'organisation d'une action de proximité est essentielle pour atteindre la cible du chômage de longue durée : on est chômeur de longue durée eu égard aux emplois disponibles localement. Cette dimension de proximité est la clef pour permettre « l'aller-vers » et la bonne information des personnes en situation d'exclusion de l'emploi.

Elle permet l'action locale indispensable à l'adaptation des réponses au besoin d'emploi du territoire concerné :

- La territorialisation de la politique de lutte contre le chômage de longue durée nécessite un engagement politique fort et soutenu par un consensus local affirmé.
- Les territoires (collectivités) qui souhaitent s'engager dans la lutte contre le chômage de longue durée doivent penser et mettre en œuvre une organisation locale et des moyens qui permettent l'action de proximité nécessaire à « l'aller-vers ».
- L'organisation de l'action territorialisée gagne en efficacité à être organisée au sein de zones identifiées dans les politiques publiques existantes (collectivité, quartier, bassin de vie ...) en préservant toutefois la logique de grande proximité qui préside à la définition des territoires d'exhaustivité du projet.

1.B LA PRIVATION DURABLE D'EMPLOI COMME CIBLE

Les situations de privation durable d'emploi sont diverses, elles doivent faire l'objet d'une analyse globale tenant compte de la personne et du marché de l'emploi du territoire où elle réside.

- L'analyse des situations individuelles nécessite de prendre en compte un ensemble d'informations pas toujours accessibles et lisibles à travers des critères administratifs.
- Le contrôle de l'éligibilité des personnes doit être mené en lien avec France Travail, comme c'est le cas actuellement au sein des CLE.
- L'interopérabilité des systèmes de données des acteur·rices nécessite d'être améliorée pour faciliter le suivi du parcours des volontaires.

1.C L'INDISPENSABLE COOPÉRATION DES ACTEURS

C'est l'action collective qui permet l'atteinte de l'objectif, le « changement de regard » et le décloisonnement.

- L'action conjointe des collectivités, entreprises, SIAE, EA, ESAT, EBE... doit s'articuler étroitement avec les politiques menées localement par les Départements et les acteur·rices du service public de l'emploi³.
- L'action locale à destination des personnes privées durablement d'emploi doit être organisée en cohérence avec l'action du réseau pour l'emploi et notamment les comités territoriaux pour l'emploi.
- La place et le rôle des Conseils départementaux, acteurs majeurs de l'action sociale, doivent être discutés avec les collectivités concernées afin de ne pas cantonner leur action au seul financement.
- Pour construire une réponse au besoin d'emploi sur les territoires, toutes les entreprises concourant à la lutte contre la privation durable d'emploi (SIAE, EA, ESAT, EBE...) doivent être associées et doivent pouvoir obtenir les moyens de se développer pour répondre à la demande.

1.D LE CDI, UN OUTIL NÉCESSAIRE POUR DES PERSONNES DURABLEMENT EXCLUES DE L'EMPLOI

Il s'agit, dans certains cas, de reprendre confiance et de se projeter dans un parcours professionnel, et, dans d'autres cas, de permettre l'accès à l'emploi des personnes qui ne pourraient pas travailler dans l'emploi classique. Ce statut renforcé par un accompagnement socio-professionnel crée les conditions de l'inclusion sociale et professionnelle et la perspective d'une possible évolution vers l'emploi ordinaire.

- La proposition de CDI est une réponse adaptée aux situations des personnes privées durablement d'emploi. Le CDI apporte la stabilité nécessaire aux personnes qui ont connu une accumulation de difficultés, la précarité, l'insécurité...
- Utilisé comme un « filet de sécurité », le CDI permet d'éviter qu'un parcours vers l'emploi ne se termine par un retour au chômage.
- Le temps choisi est une option pragmatique pertinente pour lever les contraintes et faciliter l'accès à l'emploi des personnes comme des parents isolés, des personnes avec des

³Le service public de l'emploi (SPE) rassemble les acteur·rices publics et privés chargés de la mise en oeuvre de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle. Il regroupe des acteur·rices de l'État (ministère chargé du travail), de France Travail, de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) et de l'Unédic (qui gère le régime d'assurance chômage). D'autres acteur·rices publics ou privés peuvent participer au SPE (entreprises de travail temporaire, agences de placement...). Source : www.vie-publique.fr

problématiques de santé ou de handicap. Autant d'obstacles levés par l'adaptation des emplois proposés aux volontaires.

- Le statut du CDI est propice à l'accès à la formation, notamment en situation de travail, et favorise la montée en compétences des salarié·es.
- L'accompagnement social, parfois limité par manque d'acteur·rices mobilisables sur le territoire, doit pouvoir, selon la situation, compléter l'accompagnement professionnel mis en place dans les Entreprises à but d'emploi.
- La modalité de "suspension de contrat", permettant une mobilité sécurisée, doit être valorisée et activée pour favoriser les passerelles vers le marché de l'emploi ordinaire.

1.E LES EBE, DES ENTREPRISES DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE ENGAGÉES

Les entreprises de l'ESS conventionnées EBE ont créé des emplois complémentaires à ceux du marché et ont mis en place un cadre inclusif (temps choisi, embauche sans sélection, adaptation de l'organisation du travail et des emplois, etc.) qui permet l'accès à l'emploi des personnes qui en étaient durablement privées :

- Les activités mises en oeuvre par les EBE influencent positivement la dynamique de développement local et d'innovation par la structuration de nouvelles filières, souvent très utiles, sous-investies par manque de rentabilité économique (économie circulaire, cohésion sociale ...).
- Les propositions de conventionnement EBE par le CLE devraient s'appuyer davantage sur le savoir-faire, la structuration, les moyens et l'expérience d'acteurs existants (associations, coopératives, SIAE, EA, ESAT ...).
- L'analyse des propositions de conventionnement EBE doit être décorrélée et menée après l'habilitation du territoire.
- Les entreprises conventionnées EBE gagnent à intégrer les réseaux d'entreprises présents sur leur territoire et au niveau national pour bénéficier d'expertise, d'appui ou de mutualisation de moyens éclairés par l'expérience accumulée d'un ensemble diversifié d'entreprises.
- Les EBE sont des entreprises jeunes confrontées aux défis des entrepreneur·euses de l'ESS : accès au foncier, structuration interne, constitution de fonds propres...
- La non-concurrence, la complémentarité des emplois créés est nécessaire afin de tenir compte du soutien public aux emplois créés. Elle doit être réévaluée de façon pragmatique pour faciliter le modèle économique de ces entreprises.

1.F UN PILOTAGE NATIONAL PERMETTANT UNE MISE EN OEUVRE DIFFÉRENCIÉE DANS UN CADRE COMMUN

Le pilotage national doit permettre l'activation d'un cadre national contrôlé et accompagné qui laisse la place à des modalités de mise en oeuvre différenciées et adaptées au contexte territorial.

- L'habilitation de territoires volontaires pour lutter contre le chômage de longue durée doit s'appuyer sur un cahier des charges permettant la vérification de l'existence d'un portage politique, d'un consensus local pour l'organisation d'une action de proximité et de la mobilisation des moyens pour agir.
- L'appui apporté par ETCLD aux territoires qui s'engagent dans la lutte contre le chômage de longue durée a démontré sa nécessité. Il a évolué en fonction de la maturité des territoires et au fil de l'expérimentation, il pourrait être construit de manière évolutive à partir de l'expérience acquise après l'habilitation.
- L'articulation entre l'échelon local et l'échelon national permet la construction d'un budget à partir de l'analyse qualitative et quantitative des besoins, ce qui garantit une réponse à hauteur de la demande d'emploi des personnes volontaires. Ceci permet la continuité de l'effort nécessaire localement pour réduire la privation d'emploi.

1.G UN FINANCEMENT À HAUTEUR DES BESOINS D'EMPLOI

Un budget bâti à partir des besoins sur les territoires est la garantie de pouvoir proposer une solution à toute personne volontaire pour travailler.

- L'approche du coût net d'une sortie de la privation durable d'emploi met en évidence le très faible coût d'une politique permettant l'accès à l'emploi des personnes volontaires pour travailler. Les travaux en cours tendent à démontrer que les économies et recettes générées par l'accès à l'emploi d'une personne qui en était privée compensent très certainement plus des trois quarts du coût de création de l'emploi,
- Ce calcul, même partiel, légitime l'activation des dépenses passives à travers un budget adapté au besoin en emploi de la population,
- Afin de mesurer le coût net de la politique publique, il serait utile aux décideureuses de pouvoir visualiser, au moment du vote du budget, l'équilibre entre dépenses inscrites et recettes/économies générées.

2. L'EXPÉRIMENTATION DANS LA PRATIQUE



2.A LE CADRE EXPÉRIMENTAL DÉPLOYÉ SUR LES TERRITOIRES

Le projet TZCLD part du postulat qu'il est pertinent, pour lutter contre le chômage de longue durée, d'adopter une approche holistique de la privation durable d'emploi. Ainsi, le projet ne mobilise ni ne propose une solution catégorielle spécifique aux jeunes de moins de vingt-six ans, aux NEET⁴, aux allocataires du RSA, aux BOETH ou aux demandeurs d'emploi de très longue durée (plus de trente-six mois). Il s'attache à regarder la question de la privation d'emploi en fonction du territoire et des personnes volontaires pour travailler.

L'analyse de la privation durable d'emploi ne se limite pas à la vérification de critères administratifs mais intègre une lecture collective et globale de la situation. Cette approche, où les volontaires sont entendus et leur situation regardée en fonction du contexte territorial, contribue à adapter la proposition d'emploi aux personnes afin que celle-ci leur soit accessible. C'est cette mesure territoriale et collective du besoin qui légitime le financement public des emplois accessibles.

1. UNE ACTION TERRITORIALISÉE : LE CLE

Les conditions expérimentales ont permis, par la mobilisation des collectivités, de tester, dans des zones expérimentales définies, une autre forme d'organisation de la lutte contre la privation d'emploi à un échelon de proximité. En effet, les collectivités territoriales qui se sont engagées pour participer à l'expérimentation ont mis en place un Comité local pour l'emploi, présidé par un ou des élu-es locaux de la collectivité engagée. Ce CLE a la responsabilité d'organiser et de piloter l'expérimentation sur son territoire.

■ L'organisation de la coopération et de l'action de proximité

L'action de proximité des CLE incarne l'organisation de l'action collective sur le territoire qui permet de mesurer le besoin en emploi sur la zone et de rencontrer les personnes concernées. Les acteurs se dotent ainsi d'une stratégie d'atteinte de l'exhaustivité afin de garantir à toutes et tous une égale prise en compte de leur situation de privation d'emploi. Espace de confiance propice à la coopération, le CLE permet aussi de décloisonner, de faire un pas de côté et de traiter en commun les problématiques des personnes privées durablement d'emploi. Ainsi, un territoire souligne que la dynamique du projet lui a permis de constituer « un réseau engagé pour l'insertion où communication, entraide et solidarité sont primordiales » pour accompagner les demandeur-euses d'emploi.

Cette action décloisonnée nécessite des moyens d'animation, qui peuvent être parfois difficiles à mobiliser, en particulier dans des territoires ruraux ou hors des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI).

⁴ Les NEET sont des jeunes ni en études, ni en emploi, ni en formation.

Les missions du CLE

Elles sont fixées par l'article 14 du décret de la loi du 14 décembre 2020 :

- 1.** Coordonner l'action des acteur-rices locaux participant à l'expérimentation
- 2.** Établir un état de la situation socio-économique du territoire en termes de privation d'emploi et d'activités économiques existantes
- 3.** Informer et accueillir l'ensemble des personnes privées durablement d'emploi volontaires
- 4.** Déterminer la liste des personnes privées durablement d'emploi (mentionnées à l'article 9 de la loi du 14 décembre 2020 susvisée) volontaires pour participer à l'expérimentation, identifier leurs compétences ainsi que leur projet professionnel
- 5.** Organiser, avec l'opérateur France Travail et les acteur-rices du territoire, les modalités d'accompagnement des personnes privées durablement d'emploi participant à l'expérimentation et identifier leurs besoins de formation
- 6.** Recenser les activités répondant à des besoins non satisfaits, adaptées aux compétences des personnes privées durablement d'emploi participant à l'expérimentation, non concurrentes des activités économiques existantes et ne se substituant pas aux emplois privés ou publics déjà présents sur le territoire
- 7.** Élaborer le programme d'actions mentionné au VII de l'article 9 de la loi du 14 décembre 2020 susvisée
- 8.** Proposer à l'association gestionnaire du Fonds le conventionnement des entreprises participant à l'expérimentation
- 9.** Assurer le suivi de la mise en oeuvre de l'expérimentation et de ses résultats

■ Le portage politique dans les territoires habilités

Le portage politique est un facteur clef de réussite du projet. Pour être pleinement efficace, il implique une continuité dans le temps. Pour être le moins vulnérable possible face aux échéances électorales, il doit pouvoir s'appuyer sur un consensus territorial solide. En effet, l'expérimentation TZCLD fonctionne selon le principe de subsidiarité : elle donne la responsabilité de l'organisation de l'action et de la dynamique aux élu-es locaux. Nombre d'entre eux d'ailleurs, témoignent du gain en pouvoir d'agir et citent le projet comme l'une des réalisations les plus concrètes de leur mandature, alors même que la forme actuelle du projet, expérimentale et limitée dans le temps et dans l'espace, induit une insécurité qui peut être un facteur de risque pour leur engagement dans la durée.

Certains, volontaires pour s'engager, ne mesurent pas l'intensité de l'effort et sa nécessaire continuité dans le temps. Dans plusieurs territoires, les effets d'un changement de majorité ont pu être observés, avec, pour les nouveaux arrivants, la difficile reconnaissance d'un projet porté par une équipe municipale parfois concurrente. Un tel portage se construit et prend du temps pour être efficace, il repose sur la personnalité et l'engagement des élu-es. Il n'a pas l'apparente sécurité d'une procédure ou d'un règlement, mais il manifeste une efficacité sans pareille : engagement personnel, connaissance du terrain, capacité à mobiliser les énergies, à réagir aux difficultés inhérentes à un tel projet, etc.

Même si cette appréciation est nécessairement subjective et n'engage que le Fonds d'expérimentation, on constate sur les seuls territoires ayant plus de trois années d'existence que le portage politique apparaît stabilisé dans plus de 70 % des cas, encore en construction dans 20 % des cas et encore en débat dans moins de 10 % des territoires. L'implication de bénévoles et d'associations citoyennes peut être à l'origine de la mobilisation locale. Elles peuvent efficacement accompagner le développement de l'action mais la légitimité des élu-es, leur prise directe sur les réalités locales constituent un ancrage indispensable au succès de l'action entreprise.

■ La mesure du besoin en emploi sur les territoires

L'exhaustivité, ambition qui vise à proposer un accès à l'emploi à toutes les personnes volontaires, nécessite de la part des CLE d'organiser une stratégie active de mobilisation, d'accueil et d'orientation des personnes.

Ainsi, il est nécessaire d'utiliser tous les canaux disponibles pour faire connaître aux volontaires les solutions qu'offre la mise en place du programme⁵ : information par France Travail, bien sûr, ainsi que par les Départements pour l'ensemble des allocataires du Revenu de Solidarité Active (RSA), mais aussi par les institutions et les réseaux locaux, par exemple les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS) ou les outils territoriaux de développement de l'emploi (missions locales, Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE), maisons de l'emploi...). Là où il est utilisé, le porte-à-porte a toujours mis en évidence qu'il existe des volontaires que les réseaux établis n'atteignent pas. Mais il ne suffit pas d'informer et de contacter les volontaires, il faut les réunir et les impliquer dans l'action. Cette implication est doublement bénéfique : les volontaires retrouvent l'expérience d'une activité utile (certains d'entre eux reprennent déjà le chemin de l'emploi) et leur mobilisation inscrit les choix d'activités utiles et accessibles aux intéressés dans la réalité du terrain.

⁵ ETCLD, Informer les personnes concernées, octobre 2022

Il est souvent nouveau, pour nombre de territoires, de regarder l'ensemble du spectre de la privation d'emploi et l'ensemble des solutions à leur portée, sans cloisonner les cibles et les réponses dans la multiplicité des politiques publiques de l'emploi. La condition nécessaire de ce décloisonnement est un fonctionnement du CLE, où les participants cessent de représenter et de défendre les intérêts de leurs institutions, pour contribuer collectivement à l'avancement du projet. Ce travail collectif permet alors de dépasser une lecture « classique » de l'employabilité, centrée sur la personne, et de mettre en regard la situation du territoire, le manque d'accessibilité des emplois et, parfois même, la pénurie ou l'absence d'emplois disponibles. La qualité de cette collaboration pourrait cependant être rendue plus efficiente par un cadre de gestion adaptée des informations et des données partagées. Ainsi, les acteur·rices de terrain utilisent leurs outils respectifs, ménageant à la fois le cadre du RGPD et le souci d'efficacité. Enfin, le choix de la zone d'expérimentation est essentiel et doit permettre à la fois la mobilisation des élu·es locaux, la meilleure articulation avec les périmètres d'actions publiques existants tout en préservant une nécessaire proximité. Rien n'est vraiment possible sans cette proximité.

La stratégie d'atteinte de l'exhaustivité

Méthodologie pour l'estimation des besoins d'emplois sur le territoire :

Afin de poursuivre l'objectif d'exhaustivité, il faut, dès le départ de cette construction, tenter d'estimer ce que devront être les chiffres clefs nécessaires pour la conduire. Additionner le nombre des demandeuses d'emploi de longue durée inscrit·es à France Travail et d'allocataires du RSA non-inscrit·es ne suffit pas, il faut évaluer le nombre d'autres volontaires connu·e·s et, plus difficile, le nombre des « invisibles ». Mais tous·tes ne seront pas volontaires, quelle qu'en soit la raison. Ensuite, parmi les volontaires, il faut s'efforcer de mobiliser toutes les solutions possibles (emplois ordinaires, insertion par l'activité économique, travail adapté ou protégé ...) ; reste alors à évaluer le volume de CDI à temps choisi qui sera nécessaire pour offrir une réponse à tous·tes les volontaires. C'est ce qui détermine le volume d'emploi à prévoir en EBE.

Ce travail d'estimation doit être conduit avant même la demande d'habilitation et son résultat est un élément décisif de l'habilitation. Il mobilise une bonne connaissance du territoire. On constate, en effet, une forte variabilité tant dans le volume des invisibles que dans celui des solutions pouvant être mobilisées (entre territoires urbains et ruraux, selon la consistance du tissu local, mais aussi celle de l'activité économique). Évidemment, avec l'avancement de l'action, les choses se précisent et il convient alors de revoir régulièrement cette cible d'exhaustivité.

■ La place des Conseils départementaux

Chefs de file des politiques de solidarité et d'insertion, les Départements sont des acteurs indispensables à la bonne mise en œuvre de l'expérimentation TZCLD et plus largement à l'efficacité de toute politique de lutte contre le chômage d'exclusion. Engagés depuis le début de la première expérimentation, ils sont impliqués dans l'identification et la mobilisation des personnes privées durablement d'emploi, notamment les allocataires du RSA. Ils sont aussi parties prenantes des CLE, certains d'entre eux en assurant même la co-présidence.

Lors de la première expérimentation, leur contribution financière était volontaire, parfois indexée sur les économies induites par les sorties du RSA. Souvent supérieure à ce montant, la fixation de ce montant supposait une négociation pour chacun des territoires. L'obligation de financement, à hauteur de 15 % de la contribution de l'État, introduite par la seconde étape expérimentale⁶, est assortie de la nécessité d'un accord du département pour que l'habilitation soit possible. Ces dispositions sont régulièrement critiquées par les Conseils départementaux : certains trouvent trop élevé le montant de leur obligation qui dépasse le montant des économies réalisées sur le RSA. D'autres vont plus loin et souhaitent pouvoir maîtriser totalement leur engagement et leur contribution financière.

Cependant, la plupart des Départements revendiquent leur place dans le pilotage de l'expérimentation, dans la définition des objectifs et des critères d'évaluation dans les territoires ainsi que dans l'orientation des volontaires.

2. UNE CIBLE : LA PRIVATION DURABLE D'EMPLOI

■ La privation durable d'emploi, une diversité de situations vécues

La capacité des territoires et des CLE à apprécier les demandeur-euses d'emploi durablement privés d'emploi, au-delà des catégories administratives, est un acquis de la première étape expérimentale⁷, validée par le législateur⁸ dans la seconde loi d'expérimentation. Il est en effet nécessaire, outre celles et ceux qui n'ont pas du tout occupé d'emploi, de prendre en charge ceux qui n'ont pu occuper que de courts CDD ou des emplois à temps très partiels.

L'action des CLE dans les territoires a mis en évidence, depuis huit années, l'importance d'une information de proximité et d'une collaboration de tous les acteurs. L'action ainsi organisée s'adapte pour répondre à une diversité de situations individuelles. L'analyse de la privation d'emploi des personnes est un processus territorialisé et collectif auquel participent les représentant-es du service de l'emploi, le Département, l'État, et toutes les personnes légitimes sur le territoire pour apprécier la situation de privation d'emploi.

⁶ Article 11-IV, Loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée »

⁷ « 1.1.1 / La privation durable d'emploi, nouvelle cible de l'action publique » in ETCLD, Bilan final de la 1^{re} étape expérimentale : Un pas supplémentaire pour le droit à l'emploi, septembre 2021, p.8

⁸ Article 9-VI - Loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation "territoires zéro chômeur de longue durée"

Les statistiques, issues tant du système d'information de l'expérimentation que de la première note d'étape du Comité scientifique⁹, confirment l'atteinte de la cible visée : les personnes identifiées sont effectivement privées durablement d'emploi. Les volontaires ont subi une privation d'emploi moyenne de près de cinq années et déclarent pour plus de 70 % d'entre eux avoir été totalement privés d'emploi au cours de cette période. Le récent rapport du Comité scientifique souligne que les salarié-es des EBE étaient pour 80 % d'entre eux sans emploi vingt-quatre mois avant leur embauche¹⁰. Ces résultats attestent de l'efficacité d'une approche collective et globale ne se basant pas uniquement sur des critères administratifs. Par ailleurs, le suivi effectué par les CLE permet d'estimer que près de 20 % des volontaires sorti-es de la privation d'emploi sur les territoires l'étaient en dehors d'une EBE¹¹ et que la durée moyenne d'attente d'une solution à leur situation était d'environ dix mois¹².

■ Le volontariat révélé par une offre accessible et attractive

L'expérience du projet montre que l'action de proximité couplée à la proposition de CDI agissant comme « filet de sécurité », impactent très fortement la mobilisation des personnes¹³. Par ailleurs, l'information diffusée en proximité augmente l'effet mobilisateur du projet. Ainsi, à la fin de l'année 2024, près de 40 % des volontaires déclarent avoir pris connaissance du projet par des moyens non institutionnels : bouche-à-oreille, communication indirecte, porte-à-porte, etc. Ces résultats soulignent l'efficacité des actions « d'aller-vers » et la pertinence de l'offre proposée, la garantie d'accès à un emploi durable, pour révéler le volontariat.

■ Des emplois accessibles à hauteur du besoin

La rencontre et l'écoute des personnes privées durablement d'emploi améliorent la capacité des acteur-rices à identifier les conditions d'emploi qui sont accessibles aux volontaires. Néanmoins, il est fréquent que l'offre d'emploi sur les territoires soit insuffisante ou inadaptée. Par ailleurs, les acteurs des CLE expriment parfois des difficultés à entrer en relation avec les acteurs économiques pour échanger sur leurs besoins en main d'œuvre ou en services, ce qui peut freiner les parcours vers l'emploi du secteur classique. Les entreprises conventionnées EBE, quant à elles, créent les emplois supplémentaires nécessaires à la suppression de la privation durable d'emploi sur le territoire.

⁹ Comité scientifique - évaluation d'ETCLD, Deuxième évaluation de l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée : Note d'étape, octobre 2024

¹⁰ Comité scientifique, Deuxième évaluation de l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée : Note d'étape, octobre 2024, p.47

¹¹ ETCLD, Synthèse de pilotage 2024, novembre 2024, p.21

¹² idem, p.20 ¹³ Recommandation : "Associer les volontaires du territoire au travail d'information [...] permet de mobiliser plus efficacement les personnes" - ETCLD, Informer les personnes concernées, octobre 2022, p. 3

3. UN FILET DE SÉCURITÉ : LE CONTRAT À DURÉE INDÉTERMINÉE

Une des principales règles de l'expérimentation est qu'aucun accompagnement ne doit s'interrompre avant que le volontaire n'accède à un emploi décent au risque de laisser la personne retomber dans une situation d'exclusion¹⁴. Aussi, pour les personnes ne pouvant s'orienter vers l'emploi ordinaire ou des structures adaptées ou protégées, l'expérimentation prévoit, dans la continuité de l'accompagnement, un statut juridique sécurisant et ce, jusqu'à la possibilité d'accès à un emploi décent non financé. Ainsi, l'expérimentation propose l'embauche en CDI comme un filet de sécurité. Pour cela, les CLE identifient les travaux accessibles aux volontaires et les activités répondant à un besoin du territoire. Sur cette base, les EBE conventionnées sur proposition du CLE, créent les emplois qui leur sont adaptés. Les embauches se font par ordre d'arrivée, sur proposition du CLE, sans sélection, à temps choisi et en fonction de la capacité d'embauche des EBE.

■ Une réponse au déficit d'emplois accessibles sur les territoires

L'expérimentation se déploie dans des territoires où l'action des CLE met en évidence le manque d'emplois disponibles et accessibles sur le marché du travail et le manque de postes dans les Structures de l'insertion par l'activité économique (SIAE), Entreprises adaptées (EA) et Établissements et services d'aide par le travail (ESAT) pour permettre d'accueillir toutes les personnes privées durablement d'emploi¹⁵. Ainsi, le travail collectif redonne de la visibilité aux situations d'exclusion sociale qu'englobe la privation durable d'emploi, à la grande détresse du chômage d'exclusion, à un besoin non pourvu d'emplois adaptés, accessibles et durables.

Dans ce contexte, la proposition de CDI constitue une réponse adaptée aux situations de privation durable d'emploi des personnes. Elle permet la garantie d'accès à l'emploi et apporte une stabilité nécessaire aux personnes qui connaissent une accumulation de difficultés, la précarité, l'insécurité, etc.

■ Le temps choisi comme levier pour améliorer l'accessibilité des emplois

L'embauche en CDI dans l'expérimentation se fait à temps choisi. C'est une option pragmatique et pertinente qui permet simplement de contourner certains obstacles à l'accès à l'emploi. Ainsi, parents isolés, volontaires ayant des problèmes de santé ou connaissant une situation de handicap accèdent à l'emploi par l'adaptation du volume d'emploi à leur situation ou capacité. Au 31/12/2024, un-e salarié-e de l'expérimentation sur deux travaillait à temps partiel contre seulement 17,3 % parmi l'ensemble des salarié-es en France en 2023¹⁶. De la même manière que cette tendance s'observe au niveau national, 60,8 % des femmes sont salariées à temps partiel dans les EBE, contre 26,6 % en moyenne en France en 2023. Enfin, parmi les salarié-es à temps partiel en EBE, 20 % d'entre eux avaient une quotité de travail inférieure à un mi-temps (< 17,5h semaine).

¹⁴ Un récent rapport de l'Igas et l'IGF estimait que le taux de bénéficiaires en activité, dix-huit mois après la sortie d'un Contrat à durée déterminée d'insertion (CDDI) était de 14 % ; d'un Parcours emploi compétences (PEC) de 17 % et d'un Contrat initiative-emplois (CUI-CIE) de 20 % - source : Igas-IGF, Annexe VII, Revue de dépenses : dispositifs de soutien à l'emploi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, avril 2024, p.87

¹⁵ Citation du Bilan d'un territoire : « Notre territoire est composé de 11 communes rurales et marqué par une population vieillissante. On y identifie certaines fragilités économiques majeures dont le manque d'industries et une présence faible de structures d'insertion professionnelle (dont Structures d'Insertion par l'Activité Economique (SIAE)), concourant à une offre d'emplois de proximité limitée.»

¹⁶ Dares, Le temps partiel, avril 2024 - en ligne : <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/donnees/le-temps-partiel>

L'expérience du projet montre que le temps choisi est très souvent une condition indispensable du retour vers l'activité et que ce temps augmente à mesure de l'intégration de la personne au sein du collectif.

■ Un maillon complémentaire à l'action des acteur·rices de l'insertion par l'activité économique

Issu des travaux et de l'expérience, tant de l'insertion par l'activité économique que du travail adapté, le projet se doit de faire preuve d'une réelle articulation avec ces acteurs historiques¹⁷. Ainsi, l'utilisation du CDI comme « filet de sécurité » permet d'éviter qu'un parcours vers l'emploi ne se termine par un retour au chômage vécu comme un nouvel échec. Il vient compléter la chaîne de la lutte contre le chômage de longue durée en apportant, par exemple, une solution de sortie possible aux parcours d'insertion non-conclusifs¹⁸. Il appartient au Comité scientifique, comme la loi l'y invite, à se prononcer sur la complémentarité entre l'insertion par l'activité économique et le projet TZCLD. Sa première note d'étape souligne déjà cette articulation. Elle montre des complémentarités dans les profils de personnes embauchées : 54 % des salarié·es embauché·es en EBE sont des femmes contre 38 % dans les SIAE ; 59 % des salarié·es en EBE ont moins de cinquante ans contre 80 % en SIAE ; 38 % des salarié·es en EBE ont un niveau supérieur au baccalauréat contre 20 % en SIAE ; 23,4 % des salarié·es en EBE sont en situation de handicap reconnue contre 8 % en SIAE¹⁹.

Sur le terrain toutefois nous pourrions nous attendre à ce que cette articulation n'aïlle pas de soi : la poursuite d'un même objectif s'accompagne nécessairement d'un risque de concurrence sur les ressources budgétaires, sur la prise en charge des personnes ou sur la mise en œuvre d'activités utiles. C'est bien sûr un fonctionnement efficace du CLE qui est susceptible dans la durée de désamorcer les préventions réciproques et de les organiser dans un projet partagé. Cela suppose de respecter tout ce qui préexiste et de s'attacher à démontrer en permanence le caractère complémentaire de la solution que représente l'EBE.

Selon les situations locales et les personnes impliquées, les choses vont plus ou moins vite : la période de pré-habilitation est à cet égard une période privilégiée pour construire le consensus territorial. Après un temps d'approvisionnement d'une ou deux années, nous constatons que seul environ un territoire sur dix continue de nécessiter un effort particulier sur le sujet.

¹⁷ TZCLD, Ensemble pour mettre en oeuvre le droit à l'emploi sur les territoires : L'insertion par l'activité économique et territoires zéro chômeur de longue durée, juillet 2023

¹⁸ En janvier 2024, la Dares analysait que 26% des personnes sorties d'une SIAE en 2021 étaient en emploi durable 6 mois plus tard - Blasco J. , Quelle situation professionnelle après un parcours en insertion par l'activité économique ?, Dares analyses, janvier 2024, p.2

¹⁹ Comité scientifique, Deuxième évaluation de l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée : Note d'étape, décembre 2024, p.40

■ La suspension de contrat pour favoriser les passerelles vers l'emploi ordinaire

Une objection souvent faite au recours au CDI est la crainte que celui-ci ne dissuade les salarié-es des EBE de rechercher ou même d'accepter une évolution vers un emploi ordinaire. Cette objection mérite d'être précisément examinée.

Il faut d'abord bien prendre en compte qu'un tiers des volontaires ont réussi à trouver une solution à leur situation et que les EBE recrutent des personnes qui ont été privées d'emploi plusieurs années. Les salarié-es ainsi embauché-es ne sont pas en mesure, dans un premier temps, d'évoluer vers un emploi ordinaire. L'expérience des EBE n'est pas en la matière différente de celle des Ateliers et chantiers d'insertion (ACI). Il faut en outre prendre en compte la part importante de celles et ceux qui connaissent des handicaps physiques, psychologiques, des contraintes de santé ou de situation sociale ne permettant durablement pas cette évolution, l'expérience des EBE est là plus proche de celle du travail adapté.

Ces données prises en compte de façon pragmatique, il n'en reste pas moins que le contrat moral passé lors de l'embauche en EBE, c'est que l'évolution vers l'emploi ordinaire doit intervenir dès qu'elle est possible, c'est-à-dire dès qu'un emploi accessible peut être trouvé ou proposé à l'intéressé-e. On mesure ici l'importance de la relation entre le CLE et les employeur-es locaux et combien les relations de co-traitance ou de sous-traitance entre l'EBE et ces employeur-es peuvent faciliter les choses.

Le CDI en soi, loin de rendre ces évolutions moins difficiles, les facilite au contraire. En effet, une particularité de l'expérimentation est la disposition inscrite dans la loi qui permet la « suspension de contrat »²⁰.

Celle-ci encourage la mobilité pour tester un emploi extérieur en sécurisant salarié-es et employeur-es du territoire et favorise ainsi les passerelles vers le secteur ordinaire.

Cela va-t-il pour autant de soi ? Non bien sûr, certain-es salarié-es redoutent de se confronter aux exigences de « l'extérieur ». Mais aussi, certains cadres de l'EBE peuvent craindre de voir partir des salarié-es qui sont parmi les plus performant-es. A nouveau cela souligne le rôle managérial de l'EBE qui doit veiller à ce que les évolutions possibles se matérialisent et la réflexion nécessaire sur les moyens qui pourraient être affectés à permettre ou favoriser ces évolutions.

■ L'accompagnement professionnel et la montée en compétences des salarié-es

Le statut du CDI est favorable à l'appropriation par les salarié-es des exigences d'un collectif de travail, des codes de l'entreprise et à leur engagement dans des parcours de formation, en situation de travail ou à l'extérieur. Il contribue ainsi à la montée en compétences des salarié-es. Rapidement confrontée à des enjeux de seuil et de financement, l'expérimentation a négocié dès 2019 la création d'une enveloppe destinée aux EBE au sein du Plan d'investissement dans les compétences destiné à l'Insertion par l'activité économique (PIC-IAE). Cela a permis d'appuyer les EBE dans la mise en place de formation. En 2023, 1955 dossiers de formations ont été déposés auprès des deux OPCO majoritaires (OPCO Cohésion sociale - ex-Uniformation - et Entreprises de proximité - ex-Agefos-PME).

Cependant, les EBE ne font pas exception et ont des enjeux communs à toutes les entreprises en ce qui concerne la mobilisation de financement dédié aux formations (compétences et structuration RH, veille sur le cadre réglementaire du financement de la formation professionnelle, réformes récentes...).

²⁰ Article 11-II, Loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée »

4. DES ENTREPRISES DE L'ESS CONVENTIONNÉES : LES EBE

Les Entreprises à but d'emploi de l'expérimentation sont des organisations de l'ESS telles que définies par la loi de 2016²¹. Ce sont de jeunes entreprises, souvent créées ex-nihilo, alors même que la possibilité d'adossement à des entreprises de l'ESS existantes doit être systématiquement recherchée. Les EBE mettent en place un cadre d'emploi éminemment inclusif et exigeant : sans sélection à l'embauche, à temps choisi, avec une adaptation de l'emploi aux contraintes des salarié-es pour le rendre accessible. Par ailleurs, elles développent des activités qui concourent aux enjeux de cohésion sociale, de transition écologique et viennent soutenir le développement économique local en participant à la mise en place d'activités complémentaires à l'existant. Elles participent ainsi, avec le soutien des tiers payeurs, à une dynamique d'innovation et de structuration de filières sous-investies par manque de rentabilité économique (économie circulaire, cohésion sociale, mobilité...). Leur caractère entrepreneurial permet d'utiliser leur agilité pour répondre aux besoins du territoire et des personnes quand le contexte territorial le favorise.

■ Les contraintes expérimentales

Les contraintes propres à l'expérimentation impactent la trajectoire de développement des EBE : embauche sans sélection, collectif de travail composé de salarié-es privé-es en moyenne d'emploi depuis plus de cinquante-six mois, problématiques d'intégration des salarié-es, développement d'activités contraint par des critères de non-concurrence, etc.

L'embauche sans sélection et le profil des salarié-es génèrent un enjeu managérial fort, primordial pour garantir une organisation sereine des collectifs de travail. Cela justifie le financement d'une partie très significative de la rémunération des salarié-es, la prise en charge d'une partie de la rémunération de l'encadrement et un accompagnement des équipes de direction et d'encadrement des EBE. Les temps d'échanges de pratiques, de co-développement ou encore l'accès à des ressources mutualisées, pourraient être utilement mobilisés au sein des réseaux de l'ESS existants, favorisant ainsi les échanges avec les autres entreprises de l'ESS engagées dans la lutte contre le chômage d'exclusion. Elles ne sont pas encore suffisamment développées.

Il existe par ailleurs au sein des EBE, une tension permanente et significative entre l'objectif d'embauche pour répondre aux besoins des volontaires du territoire, et la mise en place d'activités supplémentaires permettant de proposer à tous-tes les volontaires une véritable situation de travail. Il faut conjurer deux risques. Le premier est celui de la sous-activité, où les salarié-es ont le sentiment de ne pas vraiment travailler, ce qui compromet leur entrée en emploi ainsi que le bon développement de l'entreprise. Le second est le ralentissement de la trajectoire d'embauche initialement convenue avec le CLE, qui augmente mécaniquement le temps d'attente des volontaires avant que leur soit proposé une solution.

De ce point de vue, la règle de non-concurrence des activités inscrite dans l'expérimentation pour veiller à ne pas détruire d'emploi public ou privé, est parfois sur-interprétée par certains membres des CLE imposant ainsi un cadre de développement d'activité trop restreint aux EBE. Par ailleurs, il conviendrait d'analyser la possibilité pour les EBE de répondre à des clauses sociales en direct ou en sous-traitance.

²¹ Articles 9-III et 9-IV - Loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée »

■ Les risques liés à la création d'entreprise

La maturité demande du temps et, malgré la possibilité ouverte dès la première expérimentation, peu de structures de l'ESS pré-existantes ont servi de point d'appui pour conventionner des EBE²². De nombreux commentaires questionnent la capacité du projet à assurer un cadre stable de création d'emplois en CDI au regard de l'état de maturité des modèles économiques des EBE. Sans nier, ni les enjeux relatifs à la création d'emplois en CDI pour des personnes qui en étaient durablement privées, ni ceux liés à l'atteinte d'un modèle économique stabilisé, force est de constater que les emplois produits dans le cadre de l'expérimentation ont été majoritairement créés dans des entreprises ad hoc donc jeunes. Elles sont, de plus implantées sur des territoires plus pauvres que la moyenne nationale²³. Aussi, affrontent-elles les défis de jeunes entreprises qui plus est de l'ESS : la constitution de leurs fonds propres, l'accès à du foncier et à des locaux, l'organisation des équipes, de leur encadrement et de leurs fonctions supports, etc.

Pour l'année 2023, et sur la base de l'analyse des comptes de soixante-deux EBE, quarante-six ont un résultat net positif. Parmi celles-ci, les EBE de la première phase expérimentale, créées depuis plus de six ans et dont l'effectif est stabilisé, présentent des résultats économiques prometteurs malgré les tensions et contraintes rencontrées. Ainsi, la part du chiffre d'affaires et des subventions rémunérant des activités²⁴, représente 21 % du total des produits d'exploitation pour les EBE de la première expérimentation. Par ailleurs, le chiffre d'affaires et subventions d'activité médian par ETP travaillé croît progressivement et est de 7 543 € pour ces mêmes EBE. Ces moyennes doivent bien entendu être analysées en fonction du contexte (pauvreté, chômage, pouvoir d'achat, finances des collectivités locales) auquel est confrontée chacune des EBE. A ce stade de l'expérimentation, 90 % de ces entreprises sont en phase de développement et leurs indicateurs économiques, encore faibles, progressent graduellement : par exemple, la moyenne nationale du chiffre d'affaires et des subventions d'activité par ETP a augmenté de 10 % par rapport à 2022.

Ces résultats, combinés à la constatation d'un manque chronique de fonds propres et à une difficulté à lever des fonds d'investissement, éclairent la situation de tension de ces jeunes entreprises. Leur trajectoire reflète celle d'entreprises de l'ESS, avec lesquelles elles partagent les difficultés de la phase d'amorçage d'une dynamique entrepreneuriale dans ce secteur.

■ Tension entre volontariat individuel et intégration d'un collectif de travail

Les équipes des EBE gèrent des enjeux multiples tels que le maintien d'un niveau d'activité pour assurer du travail à chacun-e, l'adaptation de l'emploi, la réalisation d'un niveau de chiffre d'affaires permettant la stabilisation d'un modèle économique et ce tout en développant des activités non-concurrentielles²⁵. Ces contraintes imposent d'autant plus fortement la nécessité de la mise en place d'un cadre managérial clair et sécurisant pour la bonne intégration de chacun dans le collectif de travail. Pour autant, ce sont également des entreprises où les règles du droit du travail s'appliquent.

Il est primordial, pour éviter les échecs, de préciser dès la première rencontre avec les volontaires que ce qui est proposé ce n'est pas une nouvelle façon de verser une allocation mais bien un

²² Plus de 60% des EBE ont moins d'un an d'existence légale au moment de leur entrée dans l'expérimentation

²³ "1.2. Trois territoires sur quatre ont un taux de ménages pauvres supérieur à la moyenne nationale" in Comité scientifique, Deuxième évaluation de l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée : Note d'étape, décembre 2024, p.34

²⁴ Subventions dont le versement à l'EBE est lié à la réalisation d'une ou plusieurs activités dans le cadre de l'expérimentation

²⁵ Articles 14, 22 et 25 - Décret n° 2021-863 du 30 juin 2021 relatif à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée »

contrat de travail avec ses contraintes inhérentes. De plus, il est impératif que les équipes projet préparent les volontaires à leur intégration. La phase de rencontre et le travail préalable avec les personnes durablement privées d'emploi menés par les CLE, a parfois omis, ou insuffisamment inclus, la préparation à l'intégration d'un collectif de travail au sein d'une entreprise avec les contraintes liées, les droits et les devoirs compris dans un contrat de travail et la dimension entrepreneuriale. En effet, l'accueil et l'embauche sans sélection des volontaires, sur la base de leurs compétences, capacités et appétences ne signifient pas la mise en place d'une activité définie sur mesure pour une personne mais bien l'adaptation d'un emploi au sein d'un collectif.

À noter que les missions locales indiquent que la nature des activités et l'organisation des collectifs de travail conviennent moins aux jeunes de moins de vingt-cinq ans, qu'aux adultes ayant cumulé longuement des difficultés professionnelles, sociales et de santé. Cela explique l'assez faible proportion de jeunes dans les effectifs des EBE, même s'ils sont en revanche concernés par les travaux du CLE vers d'autres solutions mieux adaptées. Des modalités d'adaptation de l'emploi en EBE pourraient être pensées pour cette problématique.

Dans un nombre limité de cas, certaines personnes embauchées ne parviennent pas à s'adapter au cadre de l'entreprise : elles peuvent alors décider de partir ou, si elles compromettent la sécurité de leurs collègues ou le fonctionnement de l'entreprise, être licenciées. Il est important de noter que cela n'empêche en rien leur CLE de continuer à les accompagner comme tout volontaire. A fin 2024, plus de sept-cent cinquante salarié-es avaient rompu leur contrat de travail au cours de la seconde étape, pour plus de trois mille deux cents signatures de contrat sur cette même période.

Enfin, les situations individuelles parfois complexes des volontaires embauché-es en EBE, nécessitent souvent le soutien de structures d'accompagnement social. Une part des territoires met en évidence le manque d'acteurs mobilisable. Cela impacte très directement les collectifs de travail des EBE concernées et peut conduire à des ruptures de contrat en situation d'échec.

Les chiffres à retenir

Les volontaires

ont subi une privation d'emploi
moyenne de près de **5** années

40% des volontaires ont
pris connaissance du projet par
des moyens non-institutionnels

70% déclarent avoir été
totalement privé-es d'emploi au
cours de cette période

20% des volontaires sont
sorti-es de la privation d'emploi
en dehors d'une EBE

Les EBE

90% des EBE sont en
phase d'amorçage

46/62 EBE ont un
résultat net positif pour
l'année 2023

Pour les EBE de la première
expérimentation :

23% du total des produits
d'exploitation concernent le
chiffre d'affaires et les
subventions rémunérant des
activités

Le chiffre d'affaires et subventions
d'activité médian/ETP travaillé
est de **7 543€**

Les salarié-es des EBE

80% des salariés des EBE
étaient sans emploi vingt-quatre
mois avant leur embauche

Au 31/12/2024, **50%** des
salariés des EBE travaillaient à
temps partiel contre seulement
17,3 % parmi l'ensemble des
salariés en France en 2023

60,8% des femmes sont
salariées à temps partiel dans
les EBE contre **26,6 %** en
moyenne en France en 2023

20% des salarié-es à
temps partiel en EBE avaient une
quantité de travail inférieure à un
mi-temps

2.B LE PILOTAGE NATIONAL

Le Fonds d'expérimentation ETCLD est une association loi 1901²⁶ qui exerce une mission de service public. Créée le 27 juillet 2016, ETCLD a organisé son action pour répondre aux exigences légales et servir ainsi les deux lois d'expérimentation. Son rôle est de piloter l'expérimentation et d'assurer le rôle d'opérateur intermédiaire entre l'Etat, les collectivités territoriales, les territoires habilités et les entreprises conventionnées en EBE.

Le législateur a attribué au Fonds d'expérimentation ETCLD quatre missions :

1. L'habilitation des territoires²⁷ : Le Fonds a proposé des cahiers des charges au Ministre du travail, ceux-ci ont été publiés le 29 juillet 2016²⁸ pour la première loi, le 7 juin 2021²⁹ pour les territoires hexagonaux et le 13 avril 2022³⁰ pour les territoires ultramarins et la Corse dans le cadre de la seconde loi d'expérimentation. Il analyse sur cette base les dossiers de candidatures des territoires et propose les territoires jugés matures à l'habilitation du Ministre du travail.

2. Le financement des emplois supplémentaires³¹ : Le Fonds a la charge de « financer une fraction du montant de la rémunération des emplois supplémentaires créés »³² au sein des EBE ainsi que « le démarrage et le développement »³³ de ces entreprises.

3. L'appui et l'animation du réseau des territoires³⁴ : Le Fonds ETCLD apporte aux territoires et aux EBE « l'appui et l'accompagnement nécessaires »³⁵ à la mise en oeuvre de l'expérimentation. Il accompagne ainsi les acteur·rices des territoires habilités dans la mise en oeuvre de l'expérimentation.

4. La réalisation du Bilan³⁶ de l'expérimentation : Le Fonds ETCLD dresse un Bilan dans un rapport remis au plus tard dix-huit mois avant la fin de l'expérimentation.

²⁶ Article 3 - Loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée

²⁷ Article 10-I - Loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation "territoires zéro chômeur de longue durée"

²⁸ Arrêté du 29 juillet 2016 relatif à l'approbation du cahier des charges "Appel à projet - Expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée"

²⁹ Arrêté du 7 juin 2021 relatif à l'approbation du cahier des charges « Appel à projets - Expérimentation "territoire zéro chômeur de longue durée" »

³⁰ Arrêté du 13 avril 2022 relatif à l'approbation du cahier des charges spécifique aux outre-mer et à la Corse « Appel à projets - Expérimentation territoires zéro chômeur de longue durée »

³¹ Article 10-II - Loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation "territoires zéro chômeur de longue durée"

³² Article 10-I - Loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation "territoires zéro chômeur de longue durée"

³³ idem

³⁴ idem

³⁵ idem

³⁶ Le Fonds ETCLD dresse le bilan de l'expérimentation qu'il doit rendre au "Parlement et au Ministre chargé de l'emploi" dix-huit mois avant la fin de l'expérimentation, soit à la fin de l'année 2024 - Article 9-III - Loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation "territoires zéro chômeur de longue durée"

1. LE RÔLE DU FONDS D'EXPÉRIMENTATION

■ Un acteur national garant d'un pilotage en adéquation avec les besoins

La responsabilité du Fonds ne se limite pas à la gestion du financement des emplois créés pour répondre aux besoins des personnes qui en sont durablement privées. Ainsi, conformément aux orientations données dans l'exposé des motifs de la première loi d'expérimentation, ETCLD a assuré au cours des deux phases expérimentales successives un rôle d'animation nationale, « gardien de la méthode et de sa diffusion »³⁷. Ce positionnement hybride de gestion, de contrôle, d'animation et d'appui est une originalité de l'expérimentation qui sert la gestion de la politique publique concernée. En effet, le rôle d'animation nationale d'une politique territorialisée trouve son efficacité dans la rencontre et l'accompagnement attentif des dynamiques en action au niveau local. Ainsi, la participation des collectivités engagées est indispensable à la bonne gouvernance du Fonds d'expérimentation ETCLD³⁸ et à l'exercice de projection budgétaire. C'est un dialogue fluide et continu entre l'échelon local et national associé à une remontée de données régulières et ciblées qui garantit l'efficacité et la pertinence de la politique déployée ainsi que la mobilisation des moyens adaptés. Cette animation nationale, qui comporte une part de contrôle, doit guider et soutenir l'action des acteurs et laisser sa pleine autonomie au pilotage de chaque territoire.

■ Une association gestionnaire d'une politique publique nationale

La première loi d'expérimentation a fait le choix de créer une association, le Fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée. Ce choix du législateur a permis un démarrage rapide en 2016 et une agilité dans la mise en œuvre de l'expérimentation. Il a aussi inscrit la gouvernance de l'expérimentation dans un modèle mixte avec l'État aux côtés des acteurs des représentants des territoires et de la société civile organisée, en particulier des champs de l'insertion et de l'emploi. Mais, l'action d'ETCLD fait l'objet d'un contrôle continu de la part de l'État, exercé par la Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP)³⁹. Au regard de ses missions, ETCLD a par ailleurs noué des partenariats opérationnels avec des acteurs institutionnels nationaux tels que l'Agefiph ou France Travail pour servir la mise en œuvre de l'expérimentation et son efficacité. Enfin, ETCLD exerce ses missions en partenariat avec l'association nationale TZCLD, porteuse du projet à l'origine de l'expérimentation. Par exemple, l'organisme de formation, qui assure la formation des cadres des territoires, s'appuie sur les résultats des travaux menés sur les territoires expérimentaux, travaux collectés par ETCLD.

³⁷ Exposé des motifs de la proposition de loi d'expérimentation pour des territoires zéro chômage de longue durée n°3022, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 juillet 2015

³⁸ Un collège de dix territoires habilités volontaires et tirés au sort siègent au Conseil d'administration du fonds ETCLD - Articles 5 et 10 - Statuts de l'association ETCLD

³⁹ Nomination par le ministre chargé de l'emploi d'un Commissaire au gouvernement avec droit de veto sur les décisions de l'association - Article 10-III - Loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation "territoires zéro chômeur de longue durée"

■ Une gouvernance collective et participative

Défini par les lois et décrets successifs de l'expérimentation, le Conseil d'administration du Fonds ETCLD réunit des représentant-es de l'État, des organisations syndicales de salarié-es et d'employeur-es, des associations de collectivités territoriales, des parlementaires, des territoires et autres organismes publics impliqués dans l'expérimentation. Les membres du Conseil d'administration participent activement aux débats lors des séances du Conseil, ils s'engagent également dans les travaux de l'expérimentation. Ainsi les membres sont mobilisé-es en tant que rapporteur-trices, dans le processus d'habilitation, en tant que référent-es, au suivi des territoires ou aux groupes de travail thématiques (commission bilan, groupe de travail non-concurrence/supplémentarité, exhaustivité...). C'est un travail collectif de qualité qui s'opère au sein de la gouvernance du Fonds depuis le début de l'expérimentation.

■ Une projection budgétaire en réponse à l'expression d'un besoin

La responsabilité du Fonds ETCLD est de s'assurer que le budget de l'expérimentation répond au besoin en emploi exprimé par les territoires. Le Fonds ETCLD construit donc le budget national en intégrant le travail mené à l'échelon local. C'est ce qui légitime la demande de financement formulée à l'État et aux Départements. Bien que n'étant pas un crédit de type évaluatif, le budget de l'expérimentation⁴⁰ est un exercice de prévision construit avec les territoires à partir du besoin d'emploi et ajusté pendant le courant de l'année à la lumière des réalisations. Ainsi, comme le prévoit la loi⁴¹, une convention d'objectifs et de moyens est passée avec l'État pour organiser le versement de sa contribution au financement de l'expérimentation. Des avenants sont négociés chaque année pour ajuster les prévisions en fonction de la consommation des crédits et des évolutions de trajectoires d'embauches. C'est ce fonctionnement itératif qui garantit à l'expérimentation sa capacité à ne laisser aucun volontaire au bord du chemin. Compte tenu de la progression du nombre des territoires et des emplois créés, la masse budgétaire s'est accrue à la mesure du développement de la seconde expérimentation (cf 2.B.4).

⁴⁰ Le budget ETCLD est intégré dans le programme 102 d'accès et retour à l'emploi du ministère du Travail

⁴¹ Article 11-IV - Loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation "territoires zéro chômeur de longue durée"

2. HABILITATION

■ Un processus d'habilitation pour s'assurer de la maturité des territoires

Les lois d'expérimentations⁴² ont confié à ETCLD le soin de proposer au Ministre chargé de l'emploi un cahier des charges et d'analyser, sur cette base, la maturité des territoires à habiliter pour chacune des deux phases expérimentales.

Pour la première expérimentation, l'appel à candidatures a été organisé pour sélectionner les dix territoires les plus matures parmi les collectivités candidates, selon des modalités proches d'un concours. Le Fonds a reçu trente-trois candidatures, leur analyse a conclu que quinze étaient suffisamment matures pour pouvoir être réputés éligibles.

Cette liste a été soumise au Ministre en charge qui a retenu dix territoires pour les habiliter.

Liste des territoires habilités dans la première phase expérimentale - Arrêté du 24 novembre 2016

- Jouques (13)
- Colombelles (14)
- Pipriac et Saint-Ganton (35)
- La Communauté de Communes du Pays de Colombey-sud-Toulois (54)
- La Communauté de Communes Entre Nièvre et Forêts (58)
- Le QPV Les Oliveaux de Loos et le segment dit « Triangle Menin-Clemenceau » du QPV Phalempin de Tourcoing de la Métropole Européenne de Lille (59)
- Les QPV de Centre Ancien et Molles-Cizolles de Thiers (63)
- Le QPV Saint-Jean de Villeurbanne Saint Jean (69)
- Les QPV Oudiné-Chevaleret et Bédier-Boutroux du Paris 13 (75)
- Mauléon (79)

Les modalités d'habilitation pour la seconde phase expérimentale ont été modifiées et enrichies avec un cahier des charges nouveau qui synthétise les enseignements de la première expérimentation. Les candidatures ont pu être déposées pendant trois ans, jusqu'en juin 2024, avec un objectif de cinquante territoires, mais sans numerus clausus et selon, cette fois, des modalités plus proches d'un examen. Deux cahiers des charges ont été publiés, l'un pour les territoires hexagonaux⁴³ et l'autre pour les territoires ultramarins et la Corse⁴⁴ tenant compte, à la demande du législateur, des spécificités de ces territoires. Ces cahiers des charges ont été construits pour répondre à l'impératif de sélectionner objectivement des territoires matures et en

⁴² Article 3-I - Loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée et Article 10-I - Loi n°2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation "territoires zéro chômeur de longue durée"

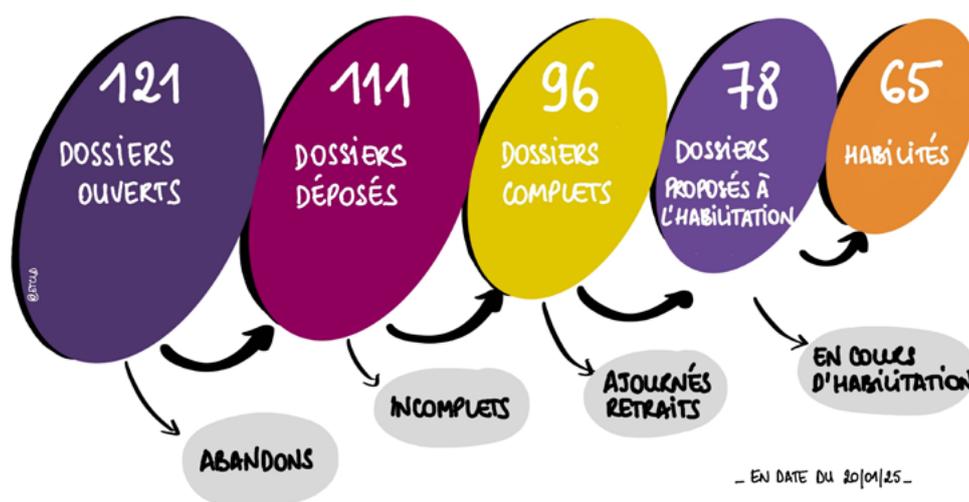
⁴³ Arrêté du 7 juin 2021 relatif à l'approbation du cahier des charges « Appel à projets - Expérimentation "territoire zéro chômeur de longue durée" »

⁴⁴ Arrêté du 13 avril 2022 relatif à l'approbation du cahier des charges spécifique aux outre-mer et à la Corse « Appel à projets - Expérimentation territoires zéro chômeur de longue durée »

capacité d'expérimenter une fois leur habilitation prononcée par le Ministre chargé de l'emploi. Ils ont servi à mesurer, d'une part, l'engagement des collectivités candidates (portage politique), la maturité de coopération des acteurs locaux (consensus territorial), leur capacité à mesurer la privation d'emploi sur le territoire (proposition d'organisation locale) et les moyens mobilisés en regard et d'autre part, la projection opérationnelle de l'action pour atteindre l'exhaustivité.

Le processus d'habilitation a mobilisé bon nombre des trente sept membres du Conseil d'administration du Fonds ETCLD pour siéger à la commission d'examen chargée d'instruire les candidatures des territoires et pour assurer un rapport pour préparer la prise de décisions du Conseil d'administration. Cette commission s'est réunie quarante fois en trois ans et a transmis plus de quatre-vingt-dix avis afin d'éclairer les décisions de trente-quatre séances du Conseil d'administration.

Dans cette deuxième phase d'habilitation, en plus des dix premiers territoires habilités en novembre 2016, cent onze candidatures ont été reçues, quatre-vingt-seize ont été déclarées complètes et soixante-dix-huit ont été proposées à l'habilitation par le Ministre du travail.



■ Les limites observées d'un processus d'habilitation global

La mise en pratique du processus d'habilitation de la seconde phase expérimentale a mis en évidence la complexité d'un système d'habilitation cherchant à la fois à s'assurer de la maturité des territoires et de la capacité des entreprises de l'ESS proposées au conventionnement EBE pour embaucher les futures salarié-es. Ainsi, l'expérience a démontré la nécessité de l'analyse de la maturité de coopération locale pour territorialiser une politique de lutte contre le chômage de longue durée et de poursuivre, au delà de l'habilitation, l'analyse de l'opérationnalité du projet entrepreneurial de la ou les EBE supports de la création d'emplois. En effet, à travers la mise en place de ce processus en deux phases pratiqué dans le cas spécifique du cahier des charges ultramarin et Corse, nous avons pu mesurer l'intérêt de traiter successivement et distinctement l'habilitation du territoire, du conventionnement des entreprises de l'ESS qui porteront le conventionnement d'EBE.

Enfin, la seconde étape expérimentale a introduit une fois l'objectif de cinquante territoires habilités atteint, le passage de la publication d'arrêtés d'habilitation à celle de décrets en Conseil d'État. Cette modalité complexe et sans utilité a contribué à ralentir le développement de l'expérimentation (cf 4.C - le processus d'habilitation en chiffres).

3. APPUI AUX TERRITOIRES

■ **Le Fonds d'expérimentation, garant du cadre national et soutien au déploiement de l'action locale**

Le Fonds d'expérimentation permet aux collectivités qui s'engagent d'activer une politique nationale pour une application différenciée et adaptée au contexte local. Il relève alors de la responsabilité des acteur·rices du territoire de créer et d'entretenir un consensus local, de mobiliser les partenaires et les moyens appropriés pour garantir une efficacité de la politique sur leur territoire. Dans ce cadre, le Fonds soutient le déploiement de l'action dans les territoires habilités. Il est le référent commun à tous les territoires et intervient en direct avec les acteur·rices locaux pour appuyer leurs pratiques et les relier entre eux.

Un appui aux territoires habilités est ainsi organisé de manière individuelle et collective. Un suivi mensuel est mis en place avec chaque territoire (CLE et EBE), une réunion de pilotage est convenue annuellement et des temps d'animation collective sont organisés régulièrement : rencontres territoriales, échanges de pratiques, co-développement, rendez-vous hebdomadaire en visio sur des thématiques ciblées, etc. Cette organisation permet de créer un lien entre tous les membres de l'équipe expérimentale et de collecter des informations sur les modalités de mise en œuvre différenciées des territoires. A partir de contextes territoriaux variés, les acteur·rices engagé·es dans l'expérimentation partagent des objectifs communs tels que l'atteinte de l'exhaustivité, la rencontre des personnes privées durablement d'emploi ou les problématiques relatives à la création d'emplois accessibles aux volontaires et non-concurrentiels. Les échanges au sein de l'équipe expérimentale viennent ainsi soutenir et éclairer le pilotage local d'une politique nationale sans imposer une mise en œuvre opérationnelle uniforme.

Un sentiment de manque d'information a parfois été formulé par certain·es acteur·rices sur les territoires : Départements, agent·es de l'État, agences de France Travail, SIAE... Aussi, il convient de rappeler que, dans le cadre d'une politique décentralisée, l'information régulière des membres du CLE ou des partenaires locaux, outillée par les outils collectifs nationaux (données du système d'information, notes issues des travaux de l'équipe nationale, etc.) doit être pilotée de manière proactive par la collectivité territoriale engagée qui préside le CLE.

■ **L'appui aux territoires sur les sujets spécifiques à l'expérimentation et au-delà**

Le Fonds d'expérimentation ETCLD a centré majoritairement son accompagnement sur les sujets et difficultés spécifiquement liés à l'expérimentation : fabrique du consensus, stratégie d'atteinte de l'exhaustivité, privation durable d'emploi, non-concurrence des activités, relations CLE-EBE, management inclusif, etc. Cependant, dans la pratique, cet accompagnement a aussi porté sur des sujets transverses de droit commun tels que l'animation de la coopération des acteur·rices ou la gestion d'une entreprise (fiscalité, gestion de trésorerie, dialogue social...). Ces demandes ont dû trop souvent être prises en charge par le Fonds soucieux de soutenir des créations de jeunes entreprises avec une trop faible intégration dans des réseaux locaux. Ces besoins devront ultérieurement être satisfaits par le recours aux réseaux locaux de l'ESS, auxquels il a été trop peu fait appel.

Les partenariats

Le Fonds construit des réponses aux besoins émergents en collaborant avec des partenaires.

L'association TZCLD et notamment son organisme de formation (OF)

Les formations développées par l'OF TZCLD⁴⁵ viennent en appui des territoires dans la phase d'émergence du projet mais également après leur habilitation. Ainsi une offre de formation a été développée en coopération avec ETCLD pour répondre aux besoins des territoires (formation à destination des équipes de direction, des encadrants intermédiaires, des chefs de projet, etc.).

L'Agefiph

Dès le début de l'expérimentation, les équipes projet des territoires et les directions des EBE ont pu rencontrer une part importante de personnes en situation de handicap parmi les volontaires privé-es durablement d'emploi. Face à ce constat, un partenariat a été établi avec l'Agefiph. Ainsi, le Fonds d'expérimentation a mis en place un plan d'action permettant de sensibiliser, de construire des outils et de valoriser les actions des Entreprises à but d'emploi. Au niveau local, les Entreprises à but d'emploi ont développé une relation privilégiée avec les délégations régionales de l'Agefiph pour accompagner l'adaptation effective de l'emploi aux personnes. L'Agefiph a dérogé à son intervention classique en permettant l'attribution d'un forfait à l'EBE au regard des personnes reconnues ou en cours de reconnaissance de handicap présentes dans le collectif de travail (forfait annuel renouvelable une fois).

Depuis le début du partenariat entre l'Agefiph et ETCLD en 2019, l'Agefiph a mobilisé 5 417k euros et accompagné les EBE pour l'embauche de 1 724 salarié-es.

⁴⁵ Organisme de formation TZCLD sur www.tzclld.fr

Pôle Emploi / France Travail

Pôle Emploi est, depuis l'origine, un acteur engagé dans l'expérimentation, des collaborations, innovantes et pro-actives sont développées dans les territoires entre les agences et les équipes projet et ont permis de mettre en place des méthodes et des outils pour adapter la réponse à la situation de chaque personne volontaire.

Une convention de partenariat traduit les actions communes sur les enjeux suivants :

- Organiser les collaborations pour systématiser la collaboration décentralisée au local ;
- Optimiser la communication en direction des personnes privées durablement d'emploi inscrites à Pôle emploi ;
- Suivre l'atteinte de l'exhaustivité avec l'organisation de la collecte et le partage des données à des fins d'évaluation et la mise en place d'un suivi statistique systématique des personnes participant à l'expérimentation.
- Mobiliser les outils de Pôle emploi dans l'accompagnement des personnes tout au long de leur parcours.

Avec la réforme de France Travail, de nouveaux modes de collaboration sont en construction pour développer des articulations dans l'intérêt des personnes touchées par le chômage d'exclusion.

Le Synesi

Une démarche a été entamée avec le syndicat des employeurs des ACI, le Synesi depuis deux ans. Un travail préalable d'identification des problématiques propres aux EBE a été organisé avec les directions d'EBE en amont des discussions avec le Synesi pour travailler sur les thèmes à ajuster afin que les EBE et ses salarié-es puissent s'intégrer aisément dans la convention de branche. Les échanges avec le syndicat ont été fluides et réguliers. Les points concernant les EBE sont en cours de traitement au sein du Synesi dans des négociations plus larges. Les EBE peuvent d'ores et déjà adhérer volontairement à la convention et bénéficier d'un accompagnement dédié.

Le réseau Coorace

Diverses thématiques ont pu être travaillées en collaboration avec Coorace : la fiscalité des SIAE et EBE sous statut associatif, le cadre réglementaire de la mise à disposition de personnel, la réalisation d'audit financier ou organisationnel d'Entreprises à but d'emploi, l'accompagnement à la mise en place de démarche qualité, etc. Certaines EBE ont également fait le choix d'adhérer au Coorace afin d'accéder aux outils mutualisés de ce réseau (ex : service juridique) et de s'intégrer dans un collectif de structures de l'ESS œuvrant pour la lutte contre le chômage d'exclusion.

La Banque des territoires

Dès la première étape expérimentale, la mobilisation de fonds propres et de fonds d'investissement a été un sujet de difficulté pour les EBE. Aussi, le Fonds a sollicité la Banque des territoires afin de soutenir le développement des EBE. Ainsi, une offre spécifique de prêt subordonné a pu être proposée aux EBE. Ce sont huit EBE sur la première étape expérimentale (pour un montant total de 1 040k€ avec des montants compris entre 80k€ et 250k€) qui ont souscrit à l'offre de prêt subordonné et six EBE conventionnées sur la deuxième étape expérimentale (900 K€ engagés avec des montants compris entre 100k et 150k€ par EBE).

Un des enjeux pour la suite est de conforter la collaboration des acteurs du projet avec les nombreux acteurs et réseaux historiquement engagés dans la lutte contre le chômage de longue durée, pour une meilleure intégration des propositions du projet "Territoires zéro chômeur de longue durée" en complémentarité avec l'écosystème existant.

Bien sûr, le déroulement de l'expérimentation a nécessité de faire face, dans un nombre limité de cas, à des situations de déséquilibre économique de certaines EBE. Quand cela était nécessaire, le territoire ne paraissant pas en mesure de gérer la situation, le Fonds est intervenu directement en tant que conseil ou en apportant exceptionnellement son concours dans le traitement de problématiques locales pour soutenir des Entreprises à but d'emploi en difficulté. Ces interventions doivent s'opérer dans des conditions telles que le Fonds n'assume en aucun cas les responsabilités territoriales qui ne sont pas les siennes et doivent être exercées localement. Les EBE, comme toutes les entreprises, doivent alors si nécessaire recourir aux mécanismes de règlement judiciaire régulièrement organisés. Le souci d'assurer tant que possible d'éventuels reclassements doit toujours être présent, mais sans exclure la possibilité que localement on puisse être conduit à constater des échecs.

4. FINANCEMENT

■ Les modalités de financement des emplois supplémentaires

La première loi d'expérimentation prévoyait une modalité unique de financement, similaire dans sa logique à celle des aides au poste d'autres politiques publiques, la Contribution au développement de l'emploi (CDE). Éclairé par le Bilan de la première étape expérimentale⁴⁶, le législateur a introduit deux nouvelles modalités de financement : la Dotation d'amorçage (DA) et le Complément temporaire d'équilibre (CTE).

Ainsi, trois outils financiers sont aujourd'hui mobilisés pour le financement de la seconde étape expérimentale⁴⁷ :

- **La Contribution au développement de l'emploi**⁴⁸ « prend en charge une fraction de la rémunération de chaque équivalent temps plein recruté par l'entreprise ». Elle est financée par l'État et les Départements. Le taux de financement de l'État est compris entre 53 % et 102 % du montant horaire brut du Smic et est fixé par arrêté annuel. La participation des Départements, devenue obligatoire dans la deuxième phase expérimentale, est de « 15 % du montant de la participation de l'État »⁴⁹ et peut être complétée d'une contribution volontaire⁵⁰. La CDE permet de financer une part de la rémunération des salarié-es issu-es de la privation durable d'emploi, et, dans la limite de 10 % des effectifs, une part de celle des salarié-es qui n'en sont pas issu-es.
- **La Dotation d'amorçage**⁵¹ finance la création d'emplois en EBE. Elle est versée pour « chaque équivalent temps plein supplémentaire recruté » en EBE. Elle est exprimée en pourcentage du Smic brut. Ne pouvant excéder 30 % du montant brut du salaire annuel minimum de croissance, le Fonds ETCLD, avec la DGEFP, a fait le choix de la fixer à 30 % au cours de la seconde période d'expérimentation.
- **Le Complément temporaire d'équilibre**⁵² est quant à lui « destiné à compenser en tout ou partie le déficit courant d'exploitation enregistré » pour une EBE sur une année donnée. C'est une aide exceptionnelle qui permet de faire face à une difficulté ponctuelle et qui n'a pas vocation à être reconduite.

■ Les sources de financement de l'emploi

Créé dans l'optique de gérer « tous les budgets publics (à tous les échelons décentralisés ou national) qui auront été reconnus comme devant bénéficier directement ou indirectement, immédiatement ou à terme, de l'expérimentation locale « zéro chômeur durablement privés d'emploi » , le Fonds ETCLD⁵³ a eu, dans la mise en oeuvre des deux phases expérimentales, à s'assurer de la gestion des fonds issus de l'État et des Départements. Aucun financement d'autres « organismes publics et privés volontaires »⁵⁴ ne transite par le Fonds ETCLD pour concourir à la Contribution au développement de l'emploi (CDE). Nous notons néanmoins qu'un partenariat spécifique a été développé avec l'Agefiph permettant d'accompagner l'accès à

⁴⁶ ETCLD, Bilan final de la 1^{re} étape expérimentale : Un pas supplémentaire pour le droit à l'emploi, septembre 2021

⁴⁷ Article 10-I - Loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée »

⁴⁸ Chapitre IV - Décret n° 2021-863 du 30 juin 2021 relatif à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée »

⁴⁹ Article 24 - Décret n° 2021-863 du 30 juin 2021 relatif à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée »

⁵⁰ Article 11-VI - Loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée »

⁵¹ Chapitre IV - Décret n° 2021-863 du 30 juin 2021 relatif à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée »

⁵² Chapitre IV - Décret n° 2021-863 du 30 juin 2021 relatif à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée »

⁵³ Exposé des motifs de la proposition de loi d'expérimentation pour des territoires zéro chômage de longue durée n°3022, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 juillet 2015

⁵⁴ Article 1-II - Loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée et

Article 9-II - Loi n°2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée »

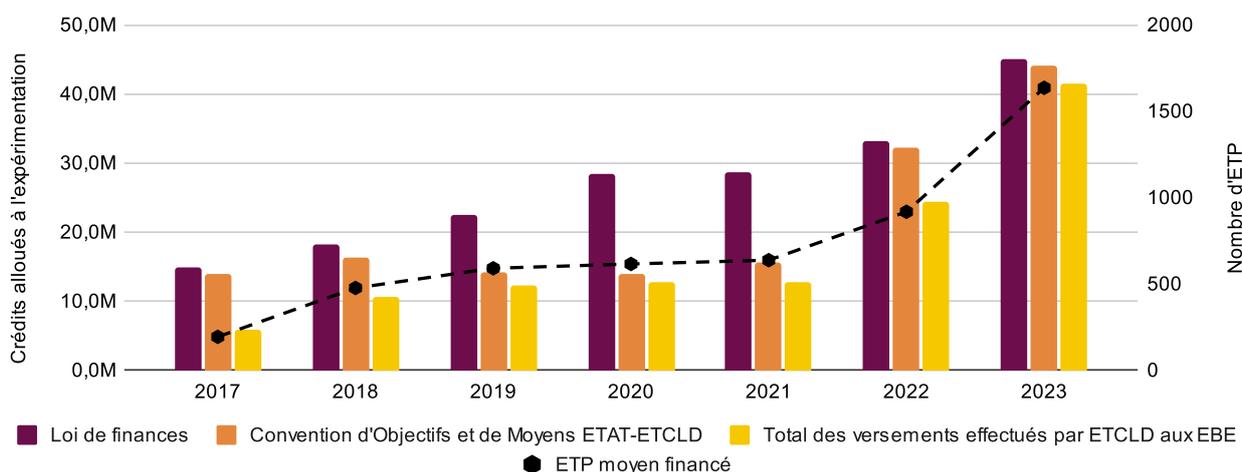
l'emploi des personnes en situation de handicap durablement privées d'emploi. Le partenariat a participé, en quatre années et demi, au financement des emplois en EBE à hauteur de près de quatre millions d'euros⁵⁵.

L'estimation du besoin budgétaire annuel est réalisée par ETCLD. Elle s'appuie sur les trajectoires d'embauches prévisionnelles et réalisées transmises par les territoires afin de s'assurer de la couverture du besoin d'emploi au local. L'enjeu de la robustesse des prévisions territorialisées qui sont transmises est majeur. La négociation budgétaire annuelle s'appuie donc sur les trajectoires projetées issues du travail collectif d'identification du besoin réalisé sur le terrain.

Il est à noter que le travail de projection réalisé par ETCLD n'a été pris en compte pour l'établissement de la Convention d'objectifs et de moyens (COM) qu'à partir de 2019 et que le montant inscrit en loi de finances tient compte de ces prévisions depuis le début de la deuxième étape expérimentale.

Évolution de la consommation des crédits alloués à l'expérimentation ETCLD par an

Sources : PLF - Programme 102 / COM Etat-ETCLD / ETCLD



Lecture : En 2021, la Loi de Finances prévoyait des crédits pour 28,6M € ; en 2022, le total des versements effectués par ETCLD aux EBE était de 24,4M €.

⁵⁵ Agefiph, ETCLD, L'accessibilité des emplois en EBE : prise en compte des situations de handicap dans les collectifs de travail, rapport 2023, mai 2024, p.2

Pour le financement et le suivi du réalisé, ETCLD a rapidement organisé les virements de la Contribution au développement de l'emploi sur les données issues des paies :

La contribution de l'État à la Contribution au développement de l'emploi

Les financements de l'État font l'objet d'une inscription annuelle en loi de Finances et d'une Convention d'objectifs et de moyens sur la durée de l'expérimentation avec des avenants annuels. Un point d'exécution à mi-année permet d'ajuster la prévision au regard de la réalisation des trajectoires.

La contribution des Départements à la Contribution au développement de l'emploi

En 2024, quarante-sept départements participent à l'expérimentation, avec un ou plusieurs territoires habilités.

Le financement des départements est organisé avec chacun d'entre eux en fonction du calendrier de décision de la collectivité, ce qui affecte fortement

le rythme de versement de sa part de contribution au Fonds et donc aux EBE. La trésorerie des EBE est directement affaiblie par ce délai de mise en œuvre du financement.

Entre la première et la deuxième étape expérimentale, le législateur a opéré une évolution majeure dans les modalités de participation des départements au financement de la CDE. Dans un premier temps, les contributions étaient volontaires. Une obligation de contribution⁵⁶ a été introduite pour la seconde phase expérimentale. Ce changement n'a pas remis en cause l'engagement fort de la majorité des départements qui confirment leur intérêt pour l'expérimentation, notamment pour répondre à la question de l'accès à l'emploi des allocataires du RSA. Il est cependant régulièrement cité comme une difficulté de l'expérimentation qui a parfois pu motiver un refus du soutien à une candidature, rendant impossible l'habilitation du territoire concerné.

⁵⁶ La contribution obligatoire des départements est de 15% de la part Etat de la contribution au développement de l'emploi - Article 24 - Décret n°2021-863 du 30 juin 2021 relatif à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée »

■ Les difficultés liées aux variations du taux de la CDE

La Contribution au développement de l'emploi est de loin le financement majoritaire⁵⁷ des EBE. Comme indiqué ci-dessus, son niveau est défini annuellement par un arrêté qui fixe le taux de la participation de l'État et par mécanique celui des départements. Ses variations impactent directement les comptes d'exploitation des EBE (cf. 4.G Les financements expérimentaux).

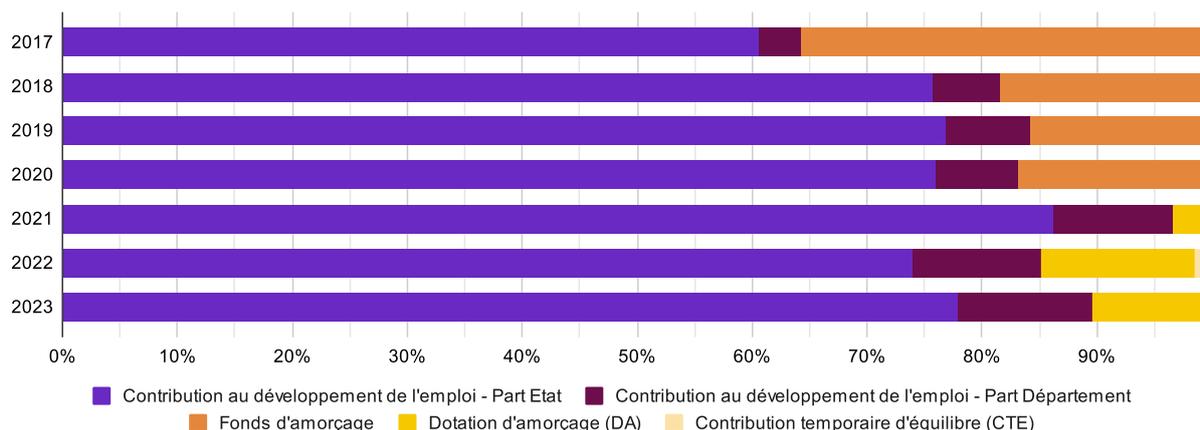
Ainsi, les modifications, en cours d'expérimentation et, qui plus est, au cours d'un même exercice budgétaire, du taux de prise en charge par l'État de la CDE, notamment à la baisse comme ce fut le cas en 2019⁵⁸ et en 2023⁵⁹, insécurisent et déséquilibrent les projections économiques des entreprises et impactent les trajectoires d'embauches. En ce point, comme pour les politiques d'insertion par l'activité économique, l'expérimentation souffre d'une absence de stabilité et de visibilité pluriannuelle de son financement pourtant indispensable à un exercice entrepreneurial dynamique au service de l'accès à l'emploi des personnes qui en sont privées⁶⁰.

■ Des modalités de financement adaptées

Les financements tels que définis dans la deuxième étape expérimentale ont pris en compte le double enjeu du financement des emplois supplémentaires et de la phase d'amorçage avec la croissance des entreprises conventionnées. Cependant, le manque chronique de fonds propres au moment du conventionnement des EBE (problème fréquent dans les jeunes entreprises de l'ESS) milite pour une adaptation du montant et de la forme de la dotation d'amorçage qui pourrait utilement évoluer en un apport de quasi-fonds propres au moment de l'ouverture de l'unité d'EBE sécurisant ainsi les années de démarrage. Enfin, le CTE apparaît utile comme fonds de soutien à des problématiques conjoncturelles. Sur l'ensemble de l'expérimentation, il concerne moins d'1 % de l'ensemble des versements aux EBE.

Répartition des financements expérimentaux reçus par les EBE par année

Source : ETCLD



Lecture : En 2017, la Contribution au développement de l'emploi - Part Etat représentait 61 % des financements expérimentaux reçus par les EBE.

⁵⁷ La CDE représentait 84% des financements versés par ETCLD aux EBE en 2022 et 90% en 2023

⁵⁸ Arrêté du 26 décembre 2018 fixant le montant de la participation de l'Etat au financement de la contribution au développement de l'emploi pour l'année 2019

⁵⁹ Arrêté du 31 juillet 2023 fixant le montant de la participation de l'Etat au financement de la contribution au développement de l'emploi du 1er juillet 2023 au 30 juin 2024

⁶⁰ Ce constat rejoint les recommandations formulées par l'Igas dans un rapport de 2022 et en particulier sa recommandation 21 - l'igas, L'insertion par l'activité économique : état des lieux et perspectives, décembre 2022, p.61

5. CALCUL DU COÛT NET

Le projet Territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD) repose sur le postulat que l'argent nécessaire au financement de l'accès à l'emploi des personnes qui en sont durablement privées est d'ores et déjà mobilisé, depuis plusieurs décennies, dans le financement des effets du chômage d'exclusion. L'expérimentation repose donc sur la démonstration que financer des emplois à durée indéterminée pour les seules personnes durablement éloignées de l'emploi n'est pas significativement plus coûteux pour la société et les comptes publics que de maintenir les personnes volontaires en inactivité et en exclusion.

ETCLD a réalisé une nouvelle estimation qui indique que **le coût net d'une sortie de la privation d'emploi est, en rythme de croisière, certainement inférieur à 25 % du montant de CDE versé pour la création d'un emploi en EBE⁶¹. Cela signifie que plus de 75 % des coûts sont compensés par les économies et les recettes directes liées à la mise en oeuvre du projet.** Objet de nombreux débats au cours de la première expérimentation, la seconde loi d'expérimentation⁶² enjoint le Comité scientifique à procéder à l'évaluation du coût du projet pour les finances publiques.

Ce Bilan permet au Fonds d'expérimentation de réaffirmer que l'estimation du coût net de l'expérimentation doit être réalisée selon un périmètre équivalent à celui du problème que représente la privation durable d'emploi pour les différents thèmes d'action publique depuis les mécanismes nationaux de solidarité et de protections sociales jusqu'aux droits connexes afin d'analyser l'ensemble des « budgets publics à tous les échelons décentralisés ou national⁶³ ». En effet, et tout comme ETCLD le proposait dès 2019⁶⁴, il est essentiel, pour bien mesurer la proposition de l'expérimentation, de considérer l'ensemble des volontaires sorti-es de la privation durable d'emploi et non les seuls salarié-es embauché-es en EBE. Il est nécessaire d'appréhender le coût de l'accès à l'emploi pour tous les volontaires au regard des économies et recettes qu'il engendre pour l'ensemble de la dépense publique et ainsi de sortir d'une politique de lutte contre le chômage dont la lecture est confinée à la lecture des dépenses inscrites au budget du Ministère du travail⁶⁵.

⁶¹ Approche du coût net : le coût net maximal d'une sortie de la privation d'emploi une fois le rythme de croisière atteint est au maximum de 6 219€ ce qui représente moins de 27% du coût budgétaire total lié à la Contribution au Développement de l'Emploi (CDE) pour un Équivalent Temps Plein (ETP) en EBE.

⁶² Article 9-IV - Loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation "territoires zéro chômeur de longue durée"

⁶³ Exposé des motifs de la proposition de loi d'expérimentation pour des territoires zéro chômage de longue durée n°3022, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 juillet 2015

⁶⁴ ETCLD, TZCLD, Rapport d'analyse, novembre 2019, p.18

⁶⁵ Exposé des motifs de la proposition de loi d'expérimentation pour des territoires zéro chômage de longue durée n°3022, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 juillet 2015

Les chiffres à retenir

Dans le cadre de la première phase expérimentale :



Dans le cadre de la deuxième phase expérimentale :



3. PAROLE D'ACTEURS



3.A BILAN DES TERRITOIRES HABILITÉS

Dans le cadre du Bilan, ETCLD a proposé à chaque territoire expérimental de transmettre une contribution. Un questionnaire a ainsi été construit par le Fonds d'expérimentation et les territoires, puis proposé aux soixante-quinze territoires habilités. Ainsi, soixante-huit territoires ont transmis un document décrivant leur perception de l'expérimentation, leurs enseignements et leurs réflexions pour la suite. La méthodologie d'élaboration des contributions a été laissée à la libre appréciation des territoires. Ainsi certains ont organisé spécifiquement des séances de travail en comité local, avec des partenaires ou avec des entreprises du territoire quand d'autres ont confié à l'équipe projet la responsabilité de synthétiser les retours des acteur·rices saisis tout au long de l'expérimentation.

Le texte ci-dessous est une synthèse des contributions reçues, vous retrouvez l'intégralité des productions en annexe de ce document et sur le site [bilan etclid.fr](http://bilan.etclid.fr).

1. DES TERRITOIRES QUI CONCENTRENT DES PROBLÉMATIQUES D'EXCLUSION

Les territoires, bien qu'implantés dans des contextes extrêmement diversifiés, ruraux et urbains, tant sur le territoire hexagonal qu'ultramarin, font face à des défis communs. Nombreux mettent en avant le sentiment que leur territoire se caractérise par une forte proportion de personnes en situation de privation durable d'emploi, souvent accompagnée de difficultés sociales et économiques. Il n'est ainsi pas rare que les territoires fassent état du fait que « le chômage de longue durée y est plus élevé qu'au niveau national malgré l'intervention publique ». Cette perception de leur situation est corroborée par la note d'étape du Comité scientifique⁶⁶.

Les territoires implantés en zone rurale soulignent majoritairement la difficulté pour leurs habitant·es d'accéder à un emploi durable. Ces territoires mettent particulièrement en avant le manque d'accessibilité, les difficultés de mobilité et aussi la pénurie d'emplois locaux adaptés à la situation des personnes. Les territoires urbains, quant à eux, se concentrent principalement sur des quartiers économiquement fragiles, tels que des quartiers prioritaires⁶⁷ ou des quartiers affectés par des enjeux de renouvellement urbain, caractérisés par un taux de chômage élevé et des disparités économiques marquées. Pour les territoires ultramarins, les problématiques d'accès à l'emploi sont aggravées tant par un isolement géographique important qu'un coût de la vie ou des taux de chômage et de pauvreté élevés.

Malgré leurs différences, des collectivités volontaires se sont mobilisées et ont affirmé leur engagement en faveur d'une politique décentralisée pour un plein emploi solidaire car tenant compte de toutes et tous. Grâce à la mobilisation locale, à la solidité du consensus local⁶⁸ et des partenariats déployés ainsi qu'à une volonté d'innover dans l'accès à l'emploi des personnes qui en sont durablement éloignées, les territoires font la preuve de l'efficacité de l'action collective de proximité pour lutter contre le chômage de longue durée.

⁶⁶ Comité scientifique, Deuxième évaluation de l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée : Note d'étape, décembre 2024, p.34

⁶⁷ Près de 60% des territoires comptent tout ou partie d'un QPV dans leur périmètre - 45 territoires sur 76 cartographies disponibles à date

2. DANS LA PRATIQUE

■ La coopération locale et l'action collective

Le succès de l'expérimentation repose sur plusieurs facteurs déterminants. L'implication des acteurs locaux, qu'il s'agisse des élu-es, des partenaires sociaux, des associations ou des citoyen-nes, apparaît à tous-tes comme primordiale. La mobilisation des élu-es locaux est cruciale pour assurer le lancement et le portage dans la durée de l'expérimentation. Leur implication, symbole d'une volonté politique forte, confère au projet une légitimité et garantit l'engagement des collectivités territoriales à mobiliser les moyens nécessaires à la mise en œuvre de la démonstration. La coordination des acteurs locaux est également un facteur central de réussite. Le CLE est un maillon essentiel de la mise en œuvre du projet. Avec ses instances opérationnelles, comme les commissions chargées de l'emploi ou du développement des activités, il est le levier pour favoriser les échanges entre partenaires et ajuster les actions aux besoins spécifiques des personnes et des territoires. Les collaborations entre les Entreprises de lutte contre la privation d'emploi (ELPE) (SIAE, EA, ESAT, EBE), le Service Public de l'Emploi (France Travail, missions locales ...), les départements et les autres acteur-rices du territoire permettent l'échange et la réflexion collective sur les situations des volontaires. Cette dynamique partenariale forte contribue à une bonne identification des situations de privation durable d'emploi et à la création de parcours adaptés aux situations des personnes.

TOPE 5 du Châtelleraudais :

Les clés de la réussite reposent sur deux éléments : un portage politique fort et une adhésion quasi immédiate des premiers Topeurs. Les élu-es ont mis en place toutes les conditions pour que les activités pensées, construites et voulues par le Comité local pour l'emploi (CLE) et les Personnes privées durablement d'emploi (PPDE), extrêmement motivées et impliquées, puissent se réaliser dans les meilleures conditions.

Petit-Couronne :

Ce qui a été une force : la volonté politique locale, un portage politique et associatif fort. L'objectif au lancement a été la volonté d'agir sur la privation d'emploi et de montrer le dynamisme du territoire.

Paris 13 :

Une illustration de l'engagement du territoire de Paris 13 : L'installation durable d'une manière de « faire et d'innover ensemble » à l'échelle du territoire pour développer de manière collaborative des solutions locales créatrices de valeur et d'emploi qui consolident l'ambition d'un droit à l'emploi effectif pour tous.tes.

Cergy :

La priorité : construire et faire vivre le projet collectivement avec et au service des personnes à qui il s'adresse, et non à leur place.

Cœur de Savoie Val-Gelon :

Sur le territoire du Val Gelon, l'expérimentation permet de manière concrète de porter collectivement le souci de l'emploi pour toutes et tous. C'est un vrai travail partenarial entre différent-es acteur-ices. Le projet TZCLD a favorisé et renforcé la mise en réseau des différentes structures qui luttent contre la privation d'emploi sur tout le territoire de la Communauté de Communes de Cœur de Savoie.

Les Mureaux Stade Léo Lagrange-bords de Seine :

La coordination des acteur-ices de l'emploi du territoire est un gage d'efficacité de l'expérimentation et permet un accompagnement concerté des Personnes rivées durablement d'emploi (PPDE), avec notamment des solutions de plus en plus variées hors EBE.

■ La création d'emplois accessibles en CDI, complémentarité de l'action des acteur-ices du territoire

Les territoires soulignent la pertinence du CDI à temps choisi pour sortir de l'exclusion et de l'isolement des personnes privées durablement d'emploi. Le CLE, en plus d'être responsable de l'atteinte de l'exhaustivité, est aussi garant du caractère supplémentaire et accessible des emplois créés par les EBE, afin qu'ils ne détruisent pas d'emplois existants sur le territoire, qu'ils soient publics ou privés. Les territoires affirment que le succès de l'action repose sur sa capacité à compléter les politiques locales existantes. Ainsi, l'organisation d'une action collective territorialisée et la création des emplois supplémentaires ne vient pas remplacer les dispositifs existants ou faire doublon mais bien compléter les politiques déjà mises en place par le Service Public de l'Insertion et de l'Emploi (SPIE) notamment.

Bléré-Val de Cher :

Ce projet qui montre une nouvelle façon de penser l'emploi, concilie développement économique et social, sans effacer les bénéfices apportés par les acteur·rices déjà présent·es (SIAE, emploi protégé...). Il vient en complémentarité et pallie les limites des dispositifs existants. Il a permis d'amener de la créativité dans les partenariats (avec les entreprises...) et d'ancrer des actions sur le territoire (formation, mobilité...).

Troyes Champagne :

Le principe de non-sélection des recrutements de l'EBE permet de démontrer que personne n'est inemployable en offrant un poste adapté pour des personnes ne trouvant plus aucune solution sur le territoire.

■ Le développement d'activités utiles

Les activités développées dans les EBE jouent un rôle clé dans la dynamique économique des territoires, en créant des activités locales et de nouveaux services, et en développant des projets socialement utiles. Dans certains territoires, la création des EBE a également contribué à réduire les tensions sur le marché du travail local, en offrant des emplois accessibles et adaptés tout en répondant aux besoins des entreprises.

Paris 18 - La Chapelle Nord :

Pour les salarié·es d'Activ'18, l'EBE représente un cadre de travail accessible et adapté, qui leur permet de se réinventer professionnellement et de retrouver progressivement confiance en eux. Ils (re)deviennent également acteur·rices de leur quartier par des réalisations dont ils sont fiers, en accédant à des ressources qu'ils ne connaissaient pas et en participant activement aux réflexions sur les projets locaux aux côtés des autres acteur·rices du territoire.

3. 10 ANS D'EXPÉRIMENTATION, ET APRÈS ?

Les enjeux identifiés par les territoires pour la suite sont les suivants :

- La pérennisation de l'action dans un cadre législatif consacrant le droit d'obtenir un emploi. Les territoires soulignent les effets d'incertitudes du mode expérimental, qui ne rassure pas pour l'avenir ;
- L'extension du projet à de nouveaux territoires, soit par l'intégration de nouveaux territoires volontaires au projet, soit par l'extension des territoires existants ;
- Le financement de l'ingénierie nécessaire à l'animation de la coopération locale afin de réduire l'inégale capacité des territoires à mobiliser les moyens nécessaires ;
- L'amélioration de la stabilité et de la visibilité des financements. Les EBE pointent la difficulté à projeter des embauches et un modèle économique dans un contexte mouvant ;
- La poursuite d'une meilleure coordination de l'action des entreprises engagées dans la lutte contre la privation durable d'emploi (SIAE, EA, ESAT, EBE...) ainsi que des acteur·rices publics et privés ;
- Un réexamen de la notion de complémentarité et de non-concurrence pour permettre une diversification des activités développées. Les territoires jugent le cadre actuel trop contraignant pour assurer la consolidation et l'autonomisation des modèles économiques des EBE.

Paris 13 :

Pour les membres du CLE de Paris 13, la troisième loi serait d'abord synonyme de sécurisation de l'existant avec : la réaffirmation de l'inconditionnalité de l'accès à la démarche ; une stabilisation des conditions de financement des emplois supplémentaires créés ; la pérennisation des caractéristiques des emplois créés qui se révèlent être les leviers principaux de la sécurisation des parcours et de l'accès à l'emploi : « le CDI et la proximité » ; « le temps choisi » ; « l'absence de sélection à l'embauche » [...] Plus largement, la troisième loi devrait permettre de dépasser le cadre expérimental pour installer durablement la logique d'une gouvernance territoriale du droit à l'emploi.

Pays d'Apt Luberon :

Faire du droit à l'emploi une réelle priorité : un langage commun, des actions socio-professionnelles d'accompagnement « reliées » (acteurs de l'Économie Sociale et Solidaire, de l'Insertion par l'Activité Économique, du Secteur adapté et protégé), des propositions de parcours progressifs dans le retour à l'emploi, faits de solutions complémentaires dans le territoire avec un maillage le plus complet possible.

Saint-Thégonnec Loc-Eguiner :

Nous souhaitons que cette troisième loi contribue à légitimer le principe fondamental du droit à l'emploi auprès de l'ensemble des services publics de l'emploi, des collectivités et de la société civile. L'objectif est de créer un cadre légal qui reconnaisse ce droit comme une priorité, permettant ainsi de lutter efficacement contre le chômage et d'assurer une meilleure intégration des personnes sur le marché du travail.

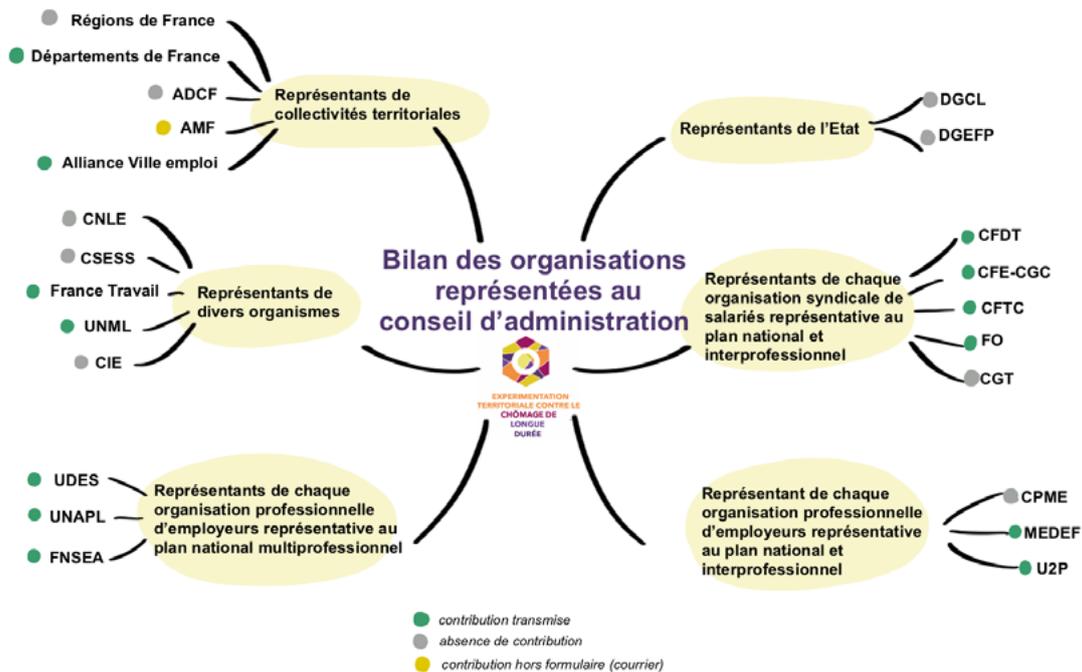
3.B BILANS DES ORGANISATIONS MEMBRES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION ETCLD

Constitué en association, le Fonds ETCLD est administré par un Conseil d'administration réunissant des représentant-es de l'État, des organisations syndicales de salarié-es et d'employeur-euses, des associations de collectivités territoriales, des parlementaires, des territoires et autres organismes publics impliqués dans l'expérimentation. Aussi, dans cette étape importante du Bilan, il est apparu essentiel de solliciter les organisations engagées dans la gouvernance d'ETCLD pour recueillir leurs Bilans de l'expérimentation. La composition du Conseil d'administration du Fonds ETCLD a été renouvelée par le décret d'application de la seconde loi d'expérimentation⁶⁸. Nombre des organisations présentes au sein du Conseil d'administration du Fonds ETCLD le sont cependant depuis le début de la première expérimentation, en 2016.

Un questionnaire traitant les thèmes ci-dessous a été adressé aux vingt-trois organisations membres du CA :

- L'expérimentation et l'organisation ;
- La place de l'organisation dans la gouvernance ;
- Perception de la mise en oeuvre de l'expérimentation ;
- Perspectives au-delà de l'expérimentation.

Treize organisations ont transmis une contribution :



Le texte qui suit est une synthèse des contributions reçues, vous retrouvez l'intégralité des productions en annexe de ce document sur le site bilan.etclid.fr.

⁶⁸ Article 1 - Décret n° 2021-863 du 30 juin 2021 relatif à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée »

1. DES ORGANISATIONS ENGAGÉES DANS LE PILOTAGE D'UNE EXPÉRIMENTATION NATIONALE

Depuis huit ans, l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée » (TZCLD) s'est imposée comme une proposition nouvelle et complémentaire pour répondre au défi de l'inclusion sociale et de la lutte contre la privation durable d'emploi. Sa gouvernance est composée d'un collectif d'organisations et d'acteurs engagés et compétents dans les champs de l'emploi et de la lutte contre le chômage d'exclusion. Ce pluralisme garantit une lecture plurielle des enjeux de l'expérimentation.

Les membres du Conseil d'administration s'accordent sur la place et le rôle déterminants qui leurs ont été laissés dans la gouvernance de l'expérimentation : tant dans la participation active aux Conseils d'administration du Fonds ETCLD que dans la place qui leur a été donnée dans le processus d'habilitation, de suivi des territoires, de construction du Bilan ou de chantiers thématiques. Cette implication, parfois inédite pour certaines organisations, a été de nature à renforcer leur compréhension de l'expérimentation, leur engagement et leur implication, quitte à y consacrer un temps important.

Plusieurs organisations notent que leur participation à un projet expérimental de cette nature est inédite.

Confédération française démocratique du travail :

La CFDT est présente au CA de ETCLD. Et de nombreux militants CFDT participent également aux CLE. La présence des organisations syndicales est importante dans cette expérimentation, car on y discute emploi, formation, public cible, activités non concurrentielles, dialogue territorial, conditions de travail... avec un enjeu sur le respect du cadre légal.

2. CE QUI A FONCTIONNÉ, LES LIMITES, LA DÉMONSTRATION...

Les organisations représentées au Conseil d'administration du Fonds ETCLD soulignent l'efficacité de l'expérimentation pour renforcer la cohésion sociale et territoriale ainsi que les bienfaits de la stabilité et de la sécurité offertes par le CDI à temps choisi. Plusieurs portent le principe qu'il est préférable de financer la situation d'emploi plutôt que le non-emploi via des allocations ou prestations sociales et motivent ainsi leur participation active au pilotage de l'expérimentation. Une majorité d'entre elles se sont impliquées dans le processus d'habilitation et le suivi de la mise en œuvre du cahier des charges. Elles saluent l'exigence du cadre national, garantie de l'engagement et de la maturité des territoires expérimentateurs.

Les organisations soulignent également l'opportunité qui a été accordée par l'expérimentation de tester, sur une durée longue et dans des conditions privilégiées, une politique publique en condition réelle.

Les organisations du CA identifient des points de vigilance comme la dépendance au financement public, consubstantiel au projet, et les risques économiques inhérents au modèle entrepreneurial des EBE. Marquée par une montée en charge rapide, l'expérimentation fait également face à un enjeu de pilotage et de suivi du fait de l'augmentation du nombre de territoires et d'EBE.

Enfin, elles portent une attention particulière à la mobilisation des acteur·rices économiques présent·es dans les territoires et l'articulation du projet et des EBE avec les entreprises locales pour développer des activités ou l'embauche de volontaires. Cette mobilisation étant, dans certains territoires, difficile.

Union Nationale des Professions Libérales (UNAPL) :

Notre perception est très positive, les territoires sont des terrains fertiles d'initiatives et de volontés qui ont souvent besoin d'un catalyseur tel que la mise en œuvre de l'expérimentation pour être mobilisés et pour sortir du travail en silo. Le pilotage double (à l'échelle nationale et à l'échelle territoriale), les échanges réguliers qui remontent au conseil d'administration montrent le travail soutenu de préparation et de suivi à ces deux niveaux. Ils participent pleinement à la montée en charge de l'expérimentation.

Mouvement des entreprises en France :

En s'appuyant sur l'identification des compétences, des savoir-faire, ainsi que des appétences exprimées par les volontaires et en les rapprochant de l'emploi qui pourrait être proposé, l'expérimentation trace bien le lien impératif sur l'adéquation entre ce dont dispose et a besoin le volontaire et les nécessités inhérentes à l'emploi projeté.

3. 10 ANS D'EXPÉRIMENTATION ET APRÈS ?

Les organisations représentées au Conseil d'administration du Fonds ETCLD insistent sur le fait que la démarche TZCLD ne saurait se généraliser par une décision « venue d'en haut ». Elle nécessite, pour garder son efficacité, un engagement local des collectivités concernées, des territoires et des personnes volontaires concernées par la privation d'emploi qui active un cadre national.

Les organisations pointent l'amélioration des échanges entre les partenaires du territoire, la construction de solutions innovantes, la création d'activités et l'apport de solutions pour des personnes éloignées de l'emploi, indiquant que la dynamique territoriale crée de réelles collaborations multi-acteur-rices au service de l'emploi pour tous-tes, sur un territoire.

Les organisations représentées au Conseil d'administration du Fonds ETCLD soulignent l'importance de l'articulation à opérer entre le projet et les réformes en cours, au premier rang desquelles celle du service public de l'emploi ainsi que de l'accompagnement rénové des allocataires du RSA.

Les organisations plaident également pour que l'expérimentation fasse l'objet d'une évaluation rigoureuse et approfondie, en particulier concernant la mesure du coût net de l'accès à l'emploi pour éclairer le législateur.

Enfin, les organisations représentées au Conseil d'administration du Fonds ETCLD saluent, tant la qualité et l'engagement des territoires que les premiers résultats en matière d'accès à l'emploi. Forte de près de dix ans de pratique, l'expérimentation préfigure un modèle innovant de création d'emplois durables, ancrés dans les réalités locales. Les résultats de l'expérimentation méritent donc d'être inscrits dans la conduite des politiques publiques luttant contre l'exclusion et la privation d'emploi.

Alliance ville emploi :

Les politiques de lutte contre le chômage d'exclusion doivent évoluer pour mieux répondre aux transformations économiques et sociales. Une priorité majeure est de renforcer la territorialisation des politiques publiques, en cohérence avec la mise en place des comités pour l'emploi territoriaux, pilotés par France Travail et opérationnels dès janvier 2025. Ces comités représentent une opportunité décisive pour coordonner les acteur·rices locaux et adapter les solutions aux spécificités des territoires. Notre organisation plaide pour que ces comités deviennent de véritables espaces de dialogue et de co-construction, impliquant l'ensemble du réseau pour l'emploi. Ils doivent également permettre d'appuyer les dynamiques locales engagées dans des projets comme TZCLD.

Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC) :

La privation durable d'emploi [...] est une situation subie dans la grande majorité des cas, [et] dont le coût global pour la collectivité est probablement très élevé.

France Travail :

L'expérimentation est un complément à l'offre de service France Travail pour lutter contre le chômage de longue durée pour offrir des solutions d'emploi dans des territoires en manque de solution.

3.C QUESTIONS AU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION TZCLD

1 - Quels enseignements tirez-vous de l'expérimentation ?

Les enseignements sont nombreux car ils se sont multipliés avec les territoires qui expérimentent. Je vais donc vous en partager quelques-uns que je souhaite mettre en valeur :

- Le coût de l'expérimentation est faible comparativement aux gains pour les pouvoirs publics dans leur pluralité locale et nationale.
- Le CDI est indispensable pour se reconstruire. Le CDI a un coût mais il n'a pas de prix.
- Il est possible de créer des activités qui n'entrent en concurrence avec aucune activité existante dans les territoires notamment dans le champ de la transition écologique.
- Les acteurs construisent le projet de manière différenciée selon les territoires. Ils n'ont ni le même imaginaire social, ni la même structure d'acteurs locaux.
- Les acteur·rices de l'insertion ont pu se saisir du projet et le mettre en œuvre dans de nombreux territoires. Il n'y a pas d'opposition entre l'expérimentation et l'insertion, mais au contraire une conjonction et une ambition commune.
- Il faut développer la formation et les parcours de compétences beaucoup plus que ce n'est le cas aujourd'hui. C'est un point faible à travailler.

Et j'ajouterai un dernier élément : il faut écouter ceux qui vous disent comment faire grandir vos projets plutôt que de vous arrêter à ceux qui vous expliquent pourquoi ils ne peuvent réussir.

2 - Comment s'articule le travail de l'association TZCLD avec celui du Fonds ETCLD ?

Il faut rappeler que le Fonds d'expérimentation ETCLD a été créé par la loi de 2016, reconduit en 2020, pour piloter l'expérimentation et activer le coût de la privation durable d'emploi dans le financement des emplois dans les EBE. On pourrait dire que c'est un fonds d'activation pour transformer les coûts en opportunités, et la privation durable d'emploi en emploi. L'association TZCLD a quant à elle été créée après la loi de 2016 sur la volonté de la société civile qui a construit ce projet pour continuer à se mobiliser pour sa mise en œuvre, dans le respect de ses principes fondamentaux, et pour le faire grandir. L'association accompagne ainsi tous les territoires volontaires, capitalise sur l'expérience et a un rôle important de plaidoyer au plan national, européen, et international. Cette complémentarité fait la richesse du projet, au même titre qu'au plan local entre le CLE et l'EBE, et en fait sa singularité. Le travail entre nous est fluide, repose sur la confiance et le partenariat. Nous agissons de concert auprès des pouvoirs publics. Si le Fonds ETCLD est un point d'ancrage, nous sommes parfois le poil à gratter des pouvoirs publics. Notre ambition est la même : faire réussir le projet «pour» et «avec» les personnes.

3 – Quel est, selon vous, le rôle de l'expérimentation dans le projet TZCLD et sa place dans l'histoire des politiques de l'emploi ?

Territoires zéro chômeur de longue durée est un projet qui doit continuer à grandir car, partout où il se développe, il interroge les politiques publiques de l'emploi, le sens du travail, la place des personnes, le but de ce que l'on produit. Nous avons démontré que c'est possible d'éradiquer la privation durable d'emploi au niveau des territoires et à petite échelle en recherchant l'exhaustivité. Nous avons aussi démontré que le chômage est une responsabilité collective et que l'État n'est pas responsable de tout. Nous avons tous une part de la solution à condition que l'on fasse un pas vers les autres acteur·rices, et vers les personnes concernées. La lutte contre la privation de travail existait bien avant que l'emploi lui-même existe sous sa forme moderne, le salariat. Il faut remonter notamment au XVIIIème siècle pour retrouver des traces de ce long combat contre la privation de travail sous toutes ses formes. Nous ne sommes qu'un maillon de cette longue chaîne de solidarité. Au fil du temps, la motivation a toujours été de réparer cette injustice. Les politiques de l'emploi récentes ont souvent pointé du doigt la responsabilité individuelle des personnes ce qui est une erreur. Rappelons que ceux qui, membres du Conseil national de la Résistance, ont rédigé le préambule de notre Constitution ont fait référence, dans la même phrase, au devoir de travailler mais aussi au droit d'obtenir un emploi qui suppose la responsabilité collective.

Laurent Grandguillaume
Président de l'association Territoires zéro chômeur
de longue durée



4. L'EXPÉRIMENTATION EN CHIFFRES

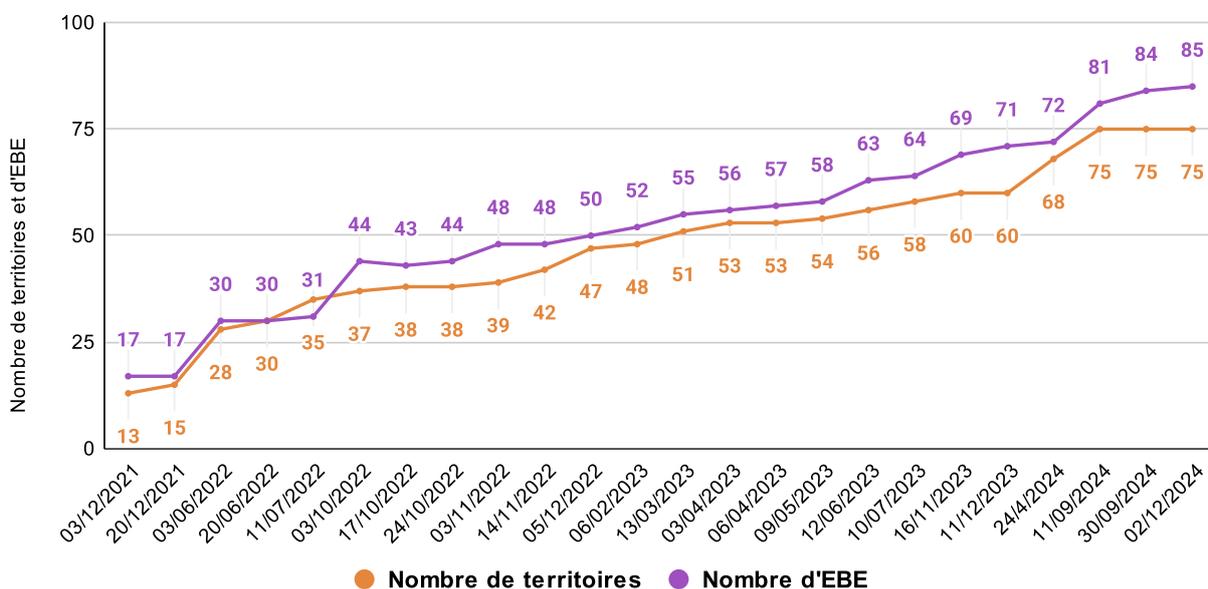


4.A UNE EXPÉRIMENTATION EN CROISSANCE CONTINUE

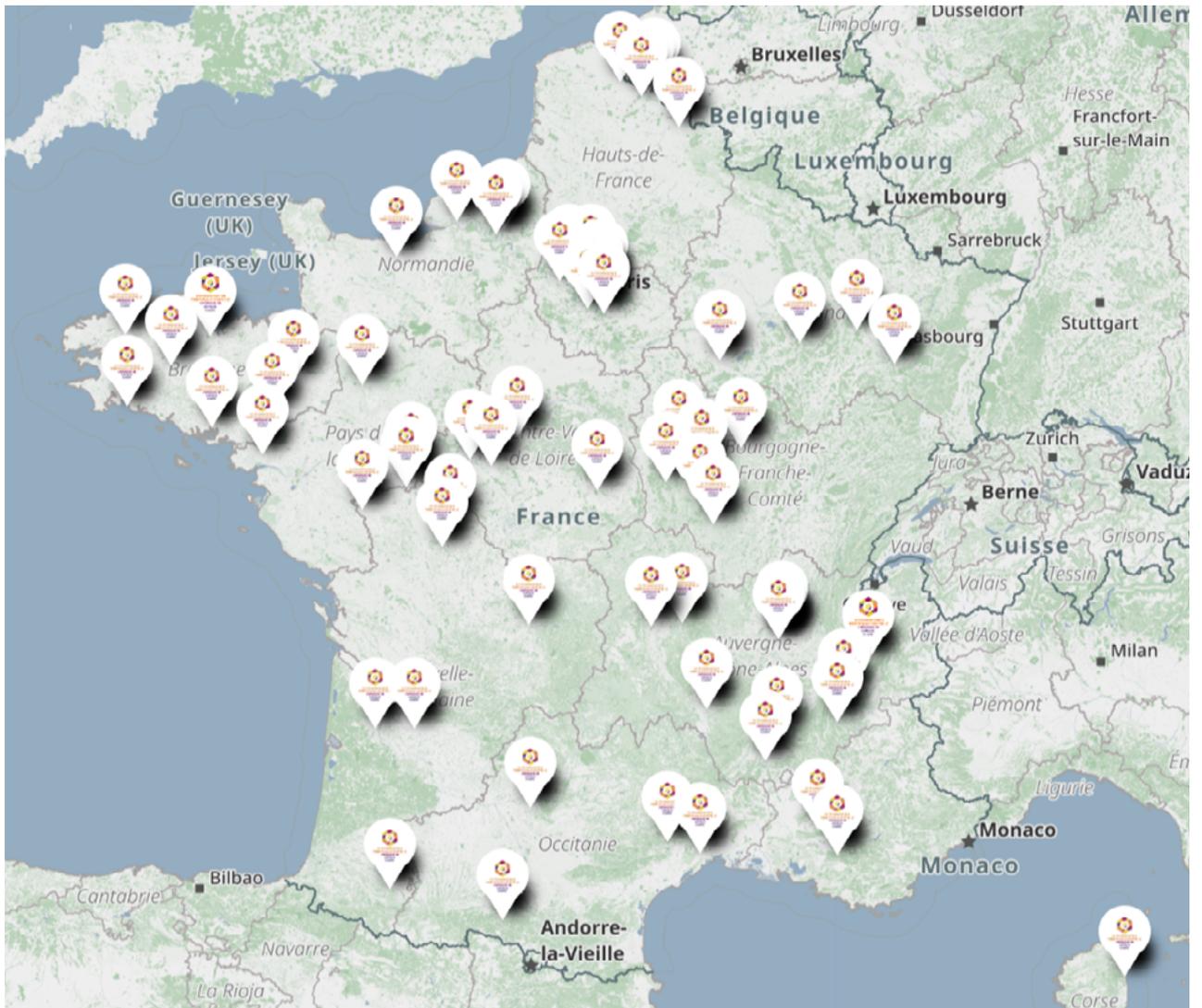
Les chiffres de l'expérimentation sont consultables dans la synthèse de pilotage sur bilan.etclid.fr.

Évolution du nombre de territoires habilités et d'EBE conventionnées au cours de la seconde expérimentation

Source : ETCLD - SI NotreXP

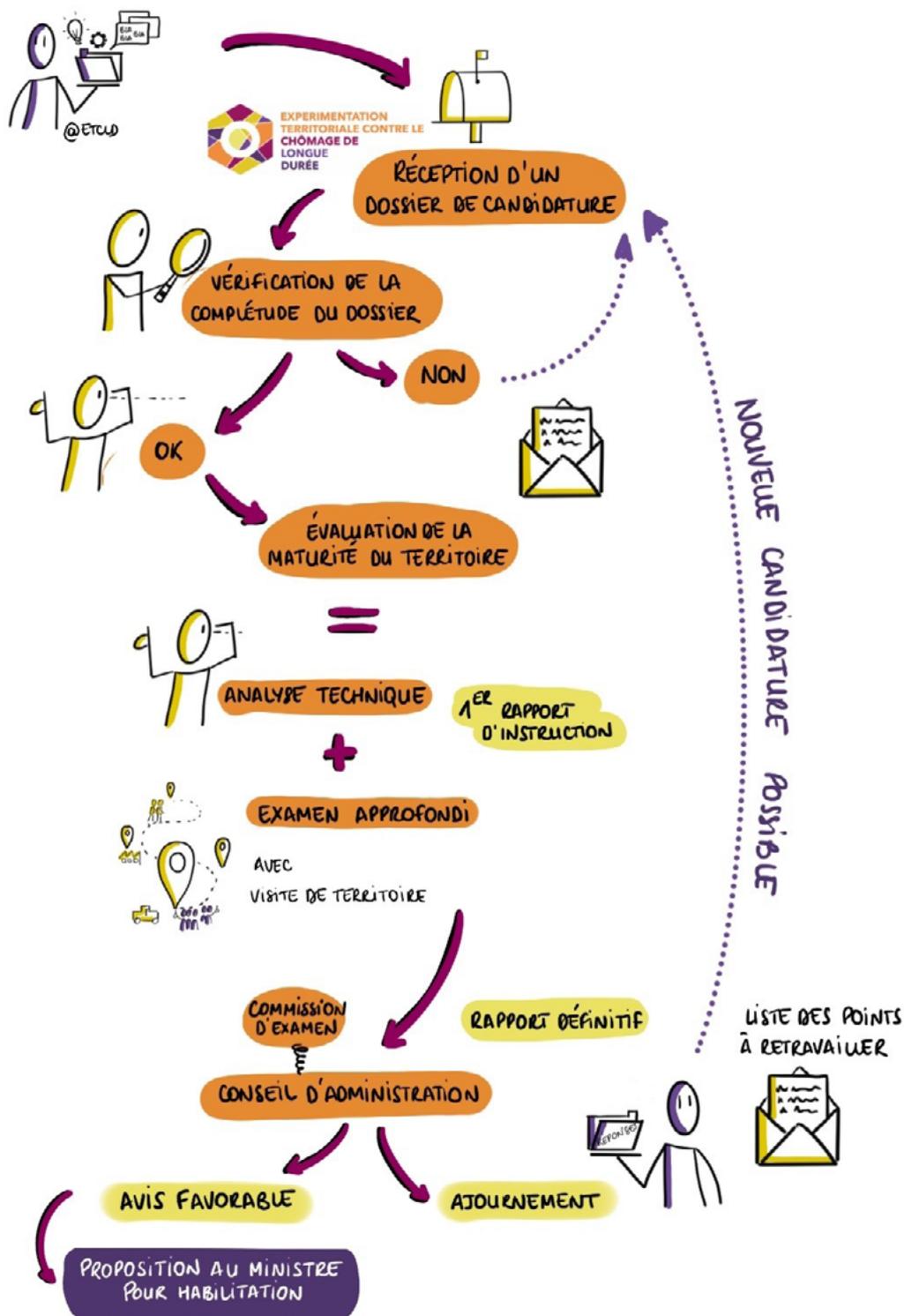


4.B CARTOGRAPHIE DES TERRITOIRES HABILITÉS



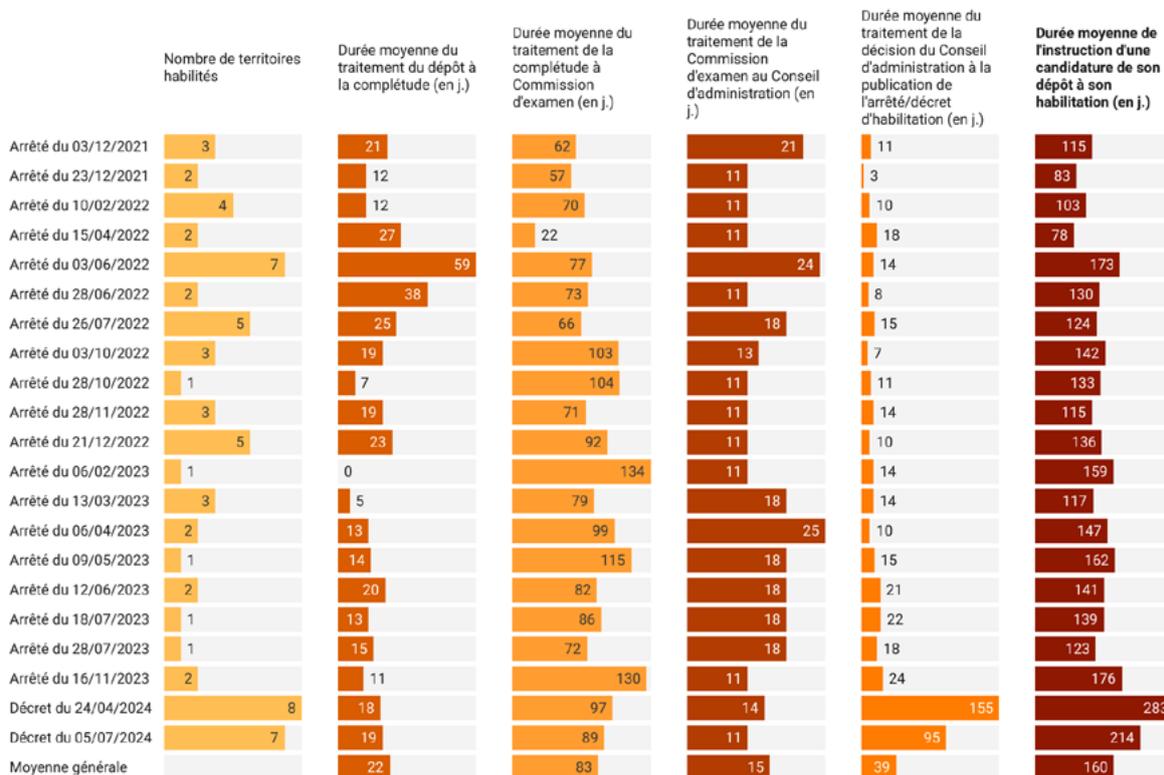
4.C LE PROCESSUS D'HABILITATION

Rappel du processus d'habilitation dans le cadre de la deuxième loi



Durée du processus d'habilitation dans le cadre de la deuxième expérimentation

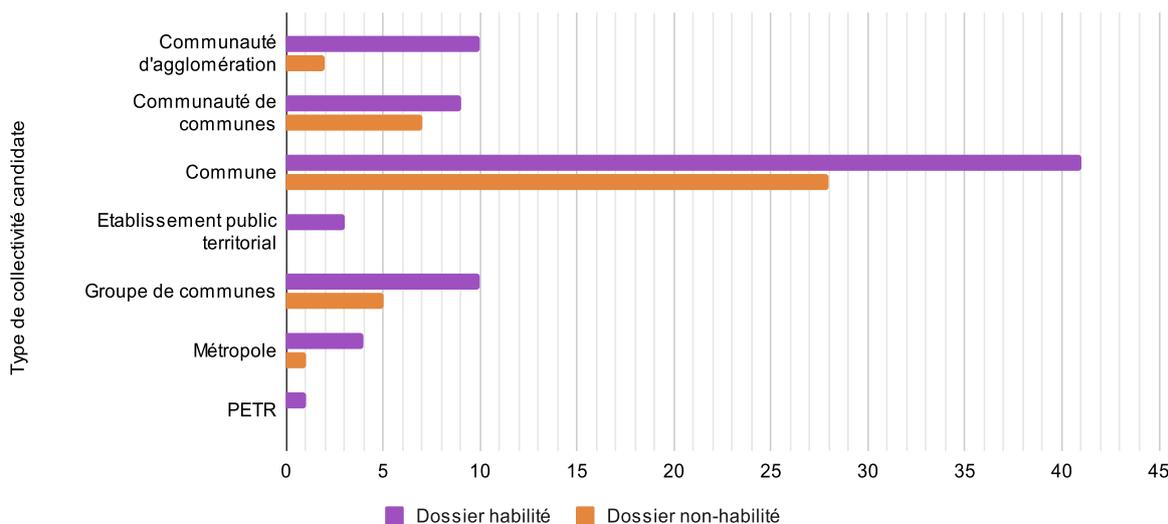
Source : ETCLD



Created with Datawrapper

Répartition des dossiers candidats par type de collectivité porteuse

Source : ETCLD / 2nde expérimentation



Lecture : Dans le cadre du processus d'habilitation de la seconde étape, dix dossiers portés par une Communauté d'Agglomération ont été habilités ; deux dossiers portés par une Communauté d'Agglomération n'ont pas été habilités.

4.D CARACTÉRISTIQUES DES VOLONTAIRES ET SALARIÉS AU 31/12/2024

Au 31/12/2024	PPDE	Salariés
Genre		
Femme	58%	57%
Homme	42%	43%
Reconnaissance BOETH		
	25%	23%
Âge		
Moyenne (en années)	46	48
Médiane (en années)	47	49
25 ans ou moins		
	4%	3%
Entre 25 et 34 ans		
	13%	10%
Entre 35 et 44 ans		
	25%	23%
Entre 45 et 54 ans		
	28%	31%
Entre 55 et 64 ans		
	27%	30%
Plus de 65 ans		
	3%	2%
Niveau d'études		
Sans diplôme	22%	20%
Brevet	9%	10%
CAP	35%	35%
Baccalauréat	16%	16%
Bac +2	8%	9%
Bac +3/4ans	6%	7%
Bac +5 ou plus	3%	3%
Type de privation durable d'emploi		
Totale	76%	75%
Régulière	15%	16%
Partielle	9%	8%
Durée de privation durable d'emploi		
Moyenne (en mois)	56,6	55,4
Médiane (en mois)	36	36
Entre 1 an et 2 ans		
	45%	43%
Entre 2 ans et 3 ans		
	14%	14%
Entre 3 ans et 4 ans		
	9%	9%
Entre 4 ans et 5 ans		
	7%	7%
Plus de 5 ans		
	26%	26%
<i>Source : ETCLD - NotreXP ; à date du 20/01/2025</i>		

Ces chiffres sont arrondis à l'entier le plus proche. Ainsi, le total peut ne pas être de 100 %.

Temps de travail	souhaité	contractuel
35 h par semaine	54%	49%
Entre 24h et 35h par semaine	19%	26%
Entre 17,5h et 24h par semaine	16%	15%
Moins de 17,5h par semaine	11%	10%
<i>Source : ETCLD - NotreXP ; à date du 20/01/2025</i>		

Ces chiffres sont arrondis à l'entier le plus proche. Ainsi, le total peut ne pas être de 100 %.

4.E CARACTÉRISTIQUES DES EBE AU 31/12/2024

	LES EBE						Ensemble
	1re expéri- mentation	+ de 2 ans (2ème étape)	1,5 an à 2 ans	1 an à 1,5 an	6 mois à 1 an	- 6 mois	
Au 31/12/2024							
Nombre d'EBE*	13	35	13	7	7	7	82
Nombre de salarié-es issues de la privation durable d'emploi	854	1578	455	191	117	95	3290
Nombre de salarié-es non-issu-es de la privation durable d'emploi	72	155	55	30	17	10	339

Taille des EBE							
Entre 1 et 10 salariés	1	1				3	5
Entre 11 et 20 salariés		1	1		3	3	8
Entre 21 et 50 salariés	1	18	6	10	4	3	42
Entre 51 et 75 salariés	6	9	3				18
Entre 75 et 100 salariés	3	3					6
Plus de 100 salariés	2	1					3

Répartition des ETP contractuels PPDE							
35 h par semaine	55%	48%	46%	54%	39%	42%	49%
Entre 24h et 35h par semaine	25%	27%	27%	25%	20%	21%	15%
Entre 17,5h et 24h par semaine	13%	15%	16%	9%	22%	21%	26%
Moins de 17,5h par semaine	8%	10%	11%	11%	19%	16%	10%
Genre							
Femme	54%	57%	63%	58%	63%	48%	57%
Homme	46%	43%	37%	42%	37%	52%	43%

	LES EBE						Ensemble
	1re expéri- mentation	+ de 2 ans (2ème étape)	1,5 an à 2 ans	1 an à 1,5 an	6 mois à 1 an	- 6 mois	
Reconnaissance BOETH	24%	23%	25%	26%	20%	17%	23%

Âge							
Moyenne	47	48	47	49	49	51	48
Médiane	49	49	47	51	51	52	49
25 ans ou moins	3%	4%	2%	3%	1%	1%	3%
Entre 25 et 34 ans	12%	10%	11%	8%	9%	6%	10%
Entre 35 et 44 ans	24%	22%	28%	23%	25%	16%	23%
Entre 45 et 54 ans	31%	31%	31%	31%	30%	35%	31%
Entre 55 et 64 ans	27%	31%	26%	34%	35%	41%	30%
Plus de 65 ans	3%	3%	1%	2%	1%	1%	2%

Type de privation durable d'emploi avant embauche							
Totale	75%	71%	84%	82%	73%	82%	75%
Régulière	19%	19%	8%	10%	13%	12%	16%
Partielle	6%	10%	8%	7%	13%	6%	8%

Durée de privation durable d'emploi **							
Moyenne (en mois)	33	59	67	64	78	61	55
Médiane (en mois)	16	36	45	48	53	37	36

Entre 1 an et 2 ans	68%	37%	35%	35%	28%	30%	43%
Entre 2 ans et 3 ans	9%	17%	13%	13%	6%	19%	14%
Entre 3 ans et 4 ans	6%	10%	12%	7%	14%	9%	9%
Entre 4 ans et 5 ans	4%	8%	8%	9%	4%	15%	7%
Plus de 5 ans	12%	29%	32%	35%	47%	27%	26%

Ces chiffres sont arrondis à l'entier le plus proche. Ainsi, le total peut ne pas être de 100 %.

Source : ETCLD - NotreXP ; à date du 20/01/2025

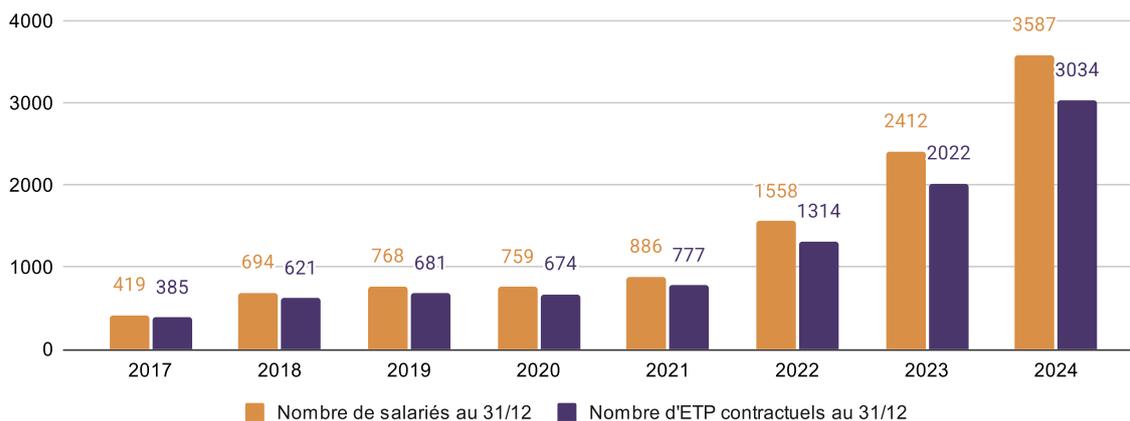
* Ce tableau fait apparaître un total de 82 EBE et non 85 car il considère la structure juridique EBE et non les établissements des EBE. Ainsi les EBE Asure, Insefac et la Pioche sont conventionnées sur deux territoires mais ne compte que pour une EBE dans ce présent tableau

** Du fait du changement des modalités de suivi des données entre la première et la deuxième phase expérimentale, nous observons des discontinuités qui se reflètent dans les chiffres présentés. Notamment dans la très forte proportion de salariés des EBE de la première expérimentation ayant une durée de privation durable d'emploi comprise entre 1 et 2 ans

4.F LA CROISSANCE ET LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DES EBE

Évolution du nombre de salarié-es et d'ETP contractuels issus de la privation durable d'emploi

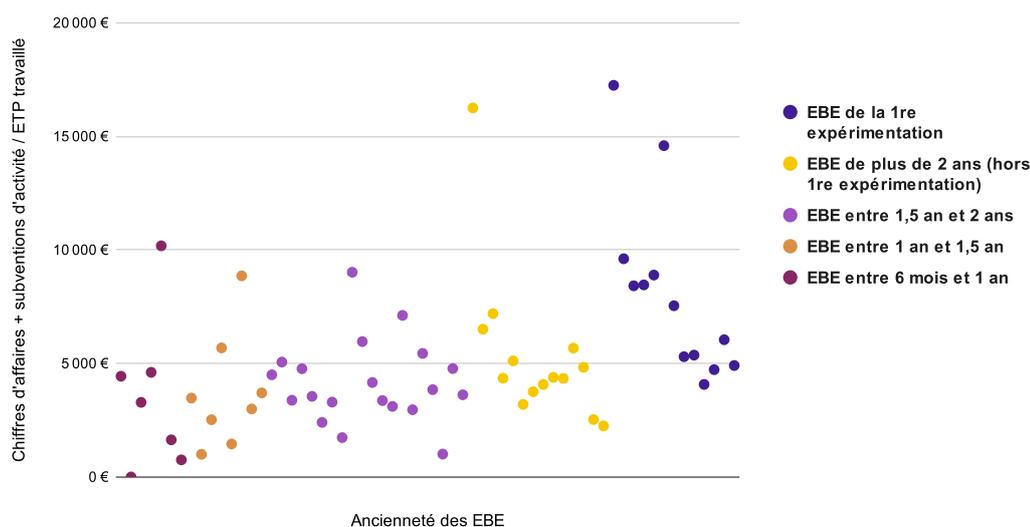
Source : ETCLD



Lecture : Au 31/12/2018, les EBE salariaient 694 personnes pour un équivalent de 621 Équivalents Temps Plein (ETP).

Chiffre d'affaires et subventions d'activité par ETP travaillé en fonction de l'ancienneté des EBE - réalisé 2023

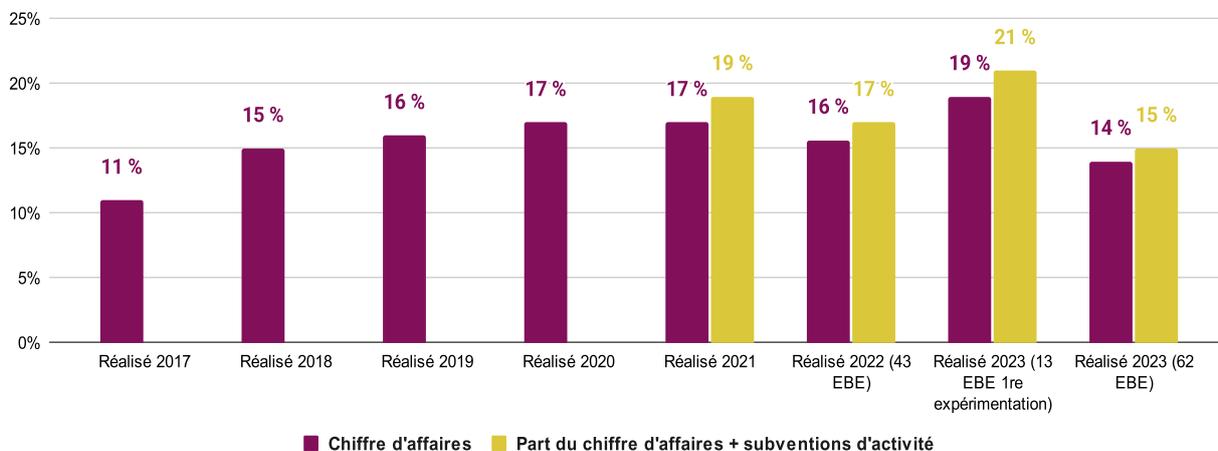
Source : ETCLD / EBE - NotreXP



Lecture : Pour les EBE de la première expérimentation, le chiffre d'affaires et les subventions d'activité par ETP travaillé oscille entre 4 072 € et 17 252 €.

Part du chiffre d'affaires et des subventions d'activité dans le total des produits d'exploitation des EBE

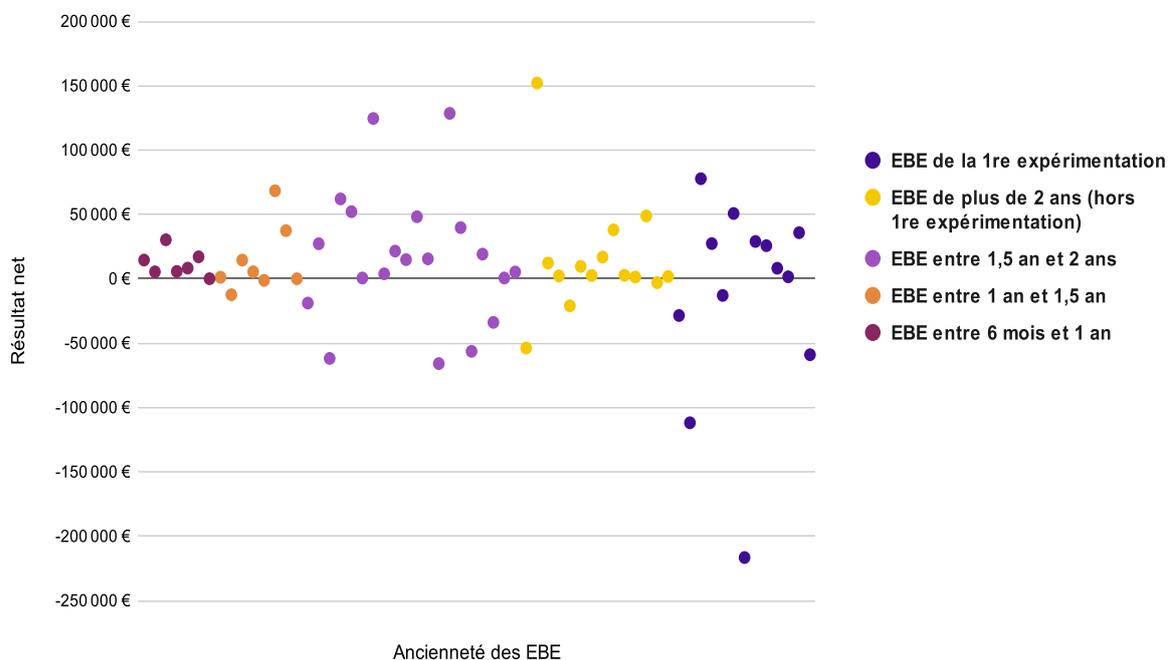
Source : ETCLD / EBE - NotreXP



Lecture : En 2023, le chiffre d'affaires représentait 19 % des produits d'exploitation des EBE.

Résultat net par ancienneté d'EBE - réalisé 2023

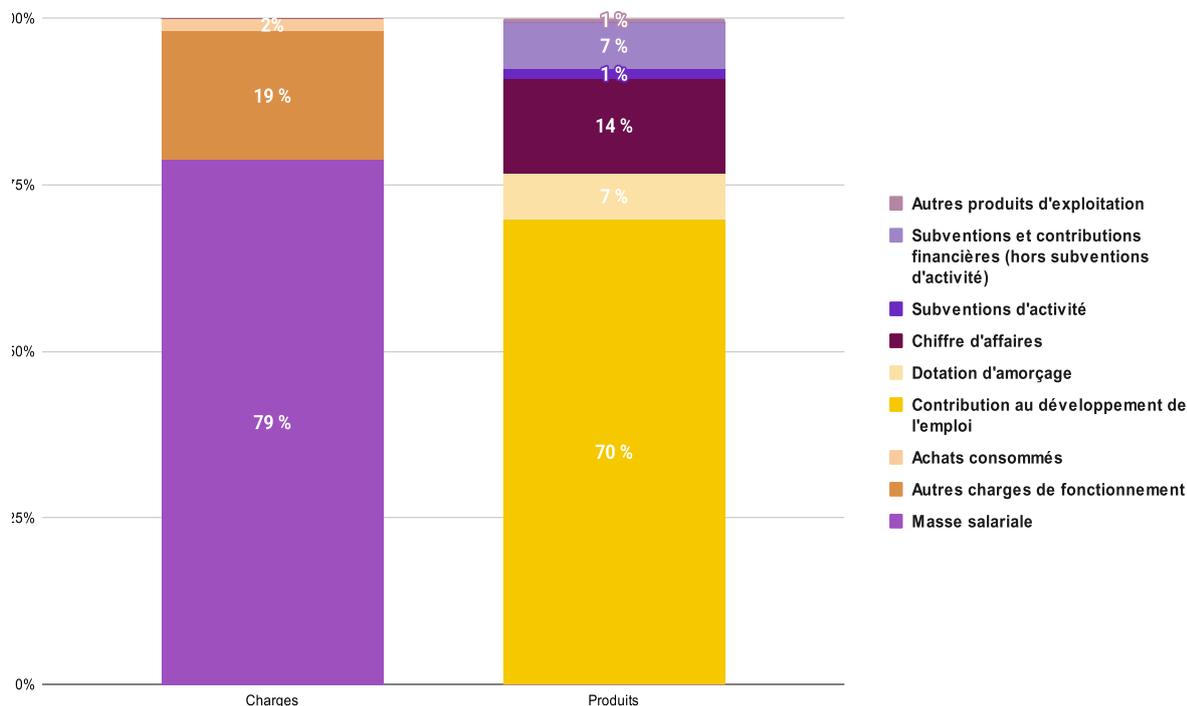
Source : ETCLD / EBE - NotreXP



Lecture : Les résultats nets des EBE de plus de deux ans (hors première expérimentation) se situent entre - 53 792 € et 152 117 €.

Répartition des produits et charges d'exploitation - réalisé 2023

Source : ETCLD / EBE - NotreXP

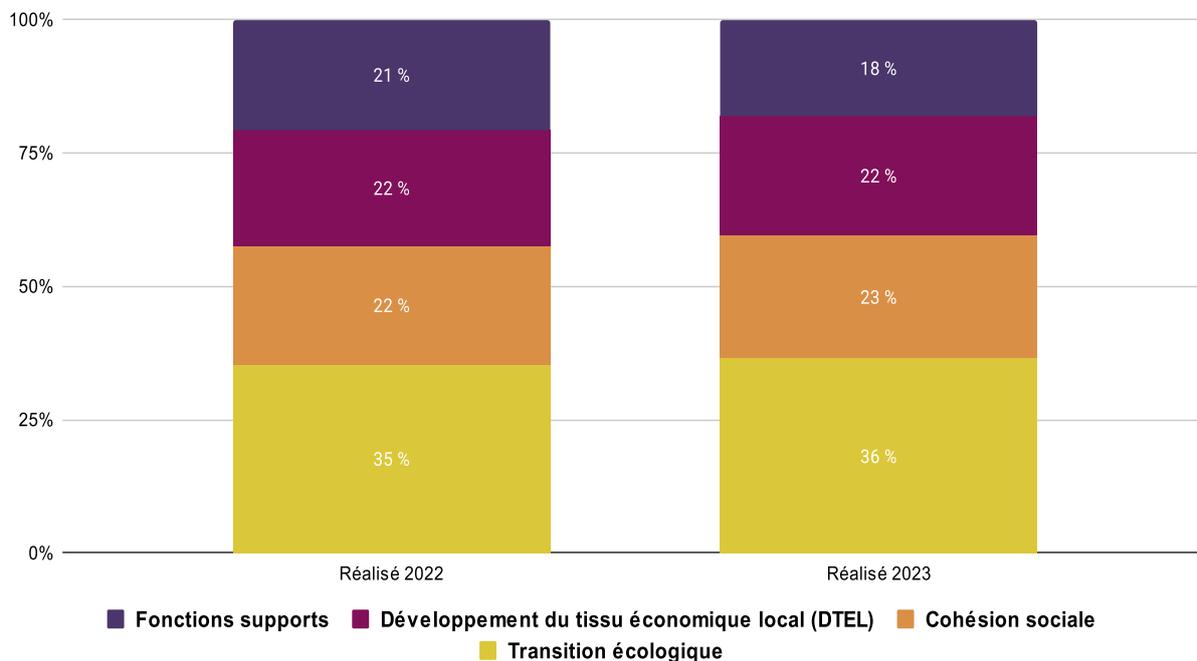


Lecture : En 2023,

- la masse salariale représente 79 % des charges d'exploitation ;
- la Contribution au développement de l'emploi et la Dotation d'Amorçage représentent 77 % des produits d'exploitation ;
- le chiffre d'affaires et les subventions d'activité représentent 15 % des produits d'exploitation.

Répartition des ETP par thématique d'activité en 2022 et 2023

Source : ETCLD / EBE - NotreXP



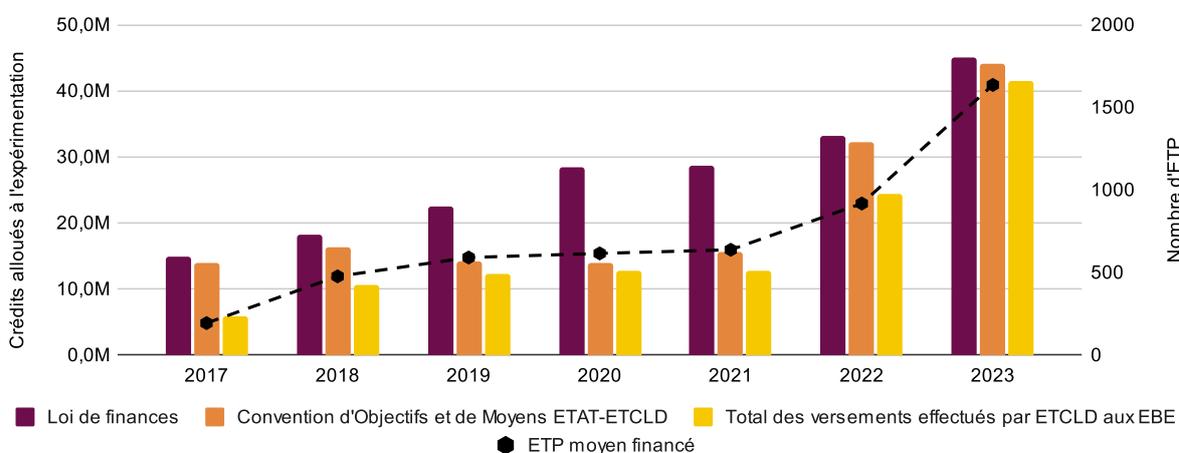
Lecture : Pour l'année 2023, 36 % des activités sont dans le champ de la transition écologique, 23 % dans la cohésion sociale, 22 % dans le développement du tissu économique local et 18 % pour les fonctions supports (dont encadrement).

4.G LES FINANCEMENTS EXPÉRIMENTAUX

Évolution de la consommation des crédits alloués à l'expérimentation ETCLD par an

Evolution de la consommation des crédits alloués à l'expérimentation ETCLD par an

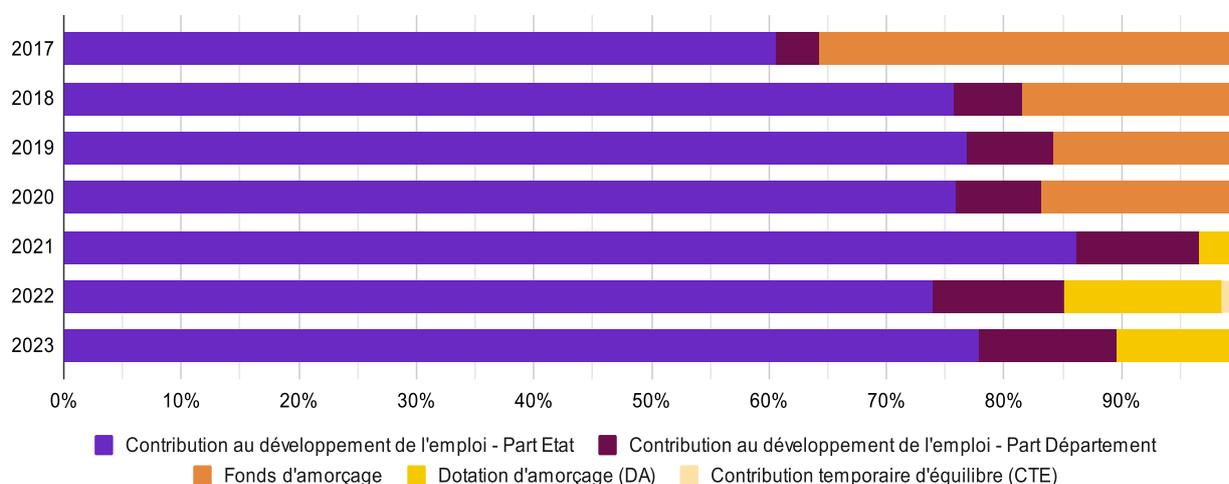
Sources : PLF - Programme 102 / COM Etat-ETCLD / ETCLD



Lecture : En 2021, la Loi de Finances prévoyait des crédits pour 28,6M € ; en 2022, le total des versements effectués par ETCLD aux EBE était de 24,4M €.

Répartition des financements expérimentaux reçus par les EBE par année

Source : ETCLD



Lecture : En 2017, la Contribution au Développement de l'Emploi - Part État représentait 61% des financements expérimentaux reçus par les EBE.

Tableau récapitulatif du montant de la Contribution au développement de l'emploi au cours des deux expérimentations

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Smic horaire brut moyen	9,76€	9,88€	10,03€	10,15€	10,31€	10,85€	11,44€	11,69€
Taux de prise en charge Etat (en % smic brut horaire)	101%	101%	95%	95%	98,5%*	102%	100,25%*	95%
Taux de prise en charge moyen Département (en % de smic brut horaire)	6,1%	8,1%	8,6%	9%	11,8%	15,3%	15%	14,3%
Montant annuel de CDE par ETP (Etat et Département)	19 018€	19 615€	18 903€	19 129€	20 701€	23 164€	24 004€	23 244€

* Au cours des années 2021 et 2023, le taux de la contribution de l'Etat au développement de l'emploi a varié selon les prises en charge suivantes :

2021 : Taux moyen = 6 mois x 95 % + 6 mois x 102 % = 98,5 %

2023 : Taux moyen = 9 mois x 102 % + 3 mois x 95 % = 100,25 %

Tableau récapitulatif des financements expérimentaux au cours des deux étapes expérimentales (en euros)

		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
A	Loi de Finances	14,9M	18,2M	22,4M	28,5M	28,6M	33,2M	44,9M	
B	Convention d'objectifs et de moyens	13,8M	16,4M	14,1M	14,0M	15,6M	32,2M	44,2M	
C	Contribution au développement de l'emploi	Part État	3,4M	8,2M	9,8M	10,1M	11,1M	18,5M	34,1M
D		Part départements	0,2M	0,6M	0,9M	1,0M	1,3M	2,8M	5,1M
E	Fonds d'amorçage	2,0M	2,0M	2,0M	2,2M				
F	Dotation d'amorçage					0,4M	3,4M	4,5M	
G	Contribution temporaire d'équilibre (CTE)						0,4M	0,1M	
H	Subventions de fonctionnement	Source Etat	0,4M	0,4M	0,5M	0,5M	1,2M	2,2M	2,8M
I		Autres financeurs			<0,1M	<0,1M	<0,1M	0,1M	0,1M
J	Financement total État	5,8M	10,6M	12,3M	12,8M	12,7M	24,4M	41,5M	
K	Ensemble des fonds versés à ETCLD	4,0M	9,2M	11,2M	11,6M	14,1M	27,3M	46,6M	
L	Somme des financements	6,0M	11,2M	13,3M	13,8M	14,1M	27,3M	46,6M	

Sources :

A : Loi de Finances

B : Convention d'Objectifs et de Moyens et avenants à la COM ETAT-ETCLD

C : Contribution au développement de l'emploi - Part Etat : Ensemble des fonds versés par l'Etat à ETCLD et reversés aux EBE par ETCLD au titre de la Contribution au développement de l'emploi

D : Contribution au développement de l'emploi - Part Département : Ensemble des fonds versés par les Conseils Départementaux à ETCLD et reversés aux EBE par ETCLD au titre de la Contribution au développement de l'emploi

E : Fonds d'amorçage : subventions exceptionnelles accordées aux Entreprises à but d'emploi au cours de la première étape expérimentale. Ces financements n'ont pas transité par ETCLD mais par les Direcctes via des Conventions de promotion de l'emploi

F : Dotation amorçage (DA) : Ensemble des fonds versés par l'Etat à ETCLD et reversés par ETCLD aux EBE pour le financement de la création d'emploi

G : Contribution temporaire d'équilibre (CTE) : Ensemble des fonds versés par l'Etat à ETCLD et reversés par ETCLD aux EBE au titre de la Contribution temporaire d'équilibre

H : Subvention de fonctionnement - Source Etat : Ensemble des fonds versés par l'Etat à ETCLD

I : Subvention de fonctionnement - Autres financeurs : Ensemble des fonds versés par d'autres organismes (autre que l'Etat) au titre de subventions de fonctionnement

J : Financement total Etat : Total des fonds engagés par l'Etat au titre de l'expérimentation, ayant transité ou non par ETCLD (cas spécifique des Fonds d'amorçage au cours de la première expérimentation)

K : Ensemble des fonds versés à ETCLD : Ensemble des fonds versés à ETCLD au titre de l'expérimentation

L : Somme des financements : Somme des financements expérimentaux versés aux EBE et des subventions de fonctionnement du Fonds ETCLD

Calculs :

$$J = C + E + F + G + H$$

$$K = C + D + F + G + H + I$$

$$L = K + E$$

TABLE DES ABRÉVIATIONS

ACI	Atelier et chantier d'insertion
BOETH	Bénéficiaire de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés
CA	Conseil d'administration
CCAS	Centre communal d'action sociale
CDE	Contribution au développement de l'emploi
CDI	Contrat à durée indéterminée
CLE	Comité local pour l'emploi
CTE	Contribution temporaire d'équilibre
DA	Dotation d'amorçage
EA	Entreprise adaptée
EBE	Entreprise à but d'emploi
ELPE	Entreprise de lutte contre la privation d'emploi
ESAT	Établissements ou services d'aide par le travail
ESS	Économie sociale et solidaire
ETCLD	Expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée
ETP	Équivalent temps-plein
IAE	Insertion par l'activité économique
NEET	Not in education, employment or training
OPCO	Opérateur de compétences
PIC-IAE	Plan d'investissement dans les compétences - Insertion par l'activité économique
PPDE	Personne privée durablement d'emploi
RGPD	Règlement général sur la protection des données
RSA	Revenu de solidarité active
SIAE	Structure d'insertion par l'activité économique
SPE	Service public de l'emploi
SPIE	Service public de l'insertion et de l'emploi
TZCLD	Territoires zéro chômeur de longue durée

ANNEXES

A - Cadre légal de l'expérimentation

B - Liste des territoires habilités et des EBE conventionnées au 20 janvier 2025

C - Bilan des territoires

D - Bilan des organisations du Conseil d'administration

E - Synthèse de pilotage 2024

**RETROUVEZ LES ANNEXES ET
L'INTÉGRALITÉ DU BILAN SUR
[BILAN.ETCLD.FR](https://bilan.etclid.fr)**



CE RAPPORT EST LE FRUIT D'UN TRAVAIL COLLECTIF.

*Document réalisé par le Fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée,
Janvier 2025*

Pour en savoir plus, visitez le site bilan.etclid.fr

Association ETCLD

Le Mékano, 7 rue Leschaud 44400 REZE

Siret : 822 626 305 00020

Contact : 02 85 52 49 56 / contact@etclid.fr

Site internet : <http://etclid.fr/>

Crédits photos : Sylvie Legoupi, TZCLD, ETCLD