

RAPPORT IGAS

"L'insertion par l'activité économique, état des lieux et perspectives"

CONTRIBUTION DU FONDS
D'EXPERIMENTATION ETCLD

DECEMBRE 2022



EXPERIMENTATION
TERRITORIALE CONTRE LE
CHÔMAGE DE
LONGUE
DURÉE



La suppression de la privation durable d'emploi est un enjeu national et collectif, pièce maîtresse d'une politique de plein emploi solidaire. Il est ainsi impossible d'isoler l'analyse de la politique publique de l'IAE du reste des politiques de l'emploi et de lutte contre le chômage d'exclusion.

Le Fonds d'expérimentation, en tant qu'acteur du projet Territoires zéro chômeur de longue durée, porte l'ambition que toute personne privée durablement d'emploi puisse accéder à l'emploi durable. Nous regarderons donc le rapport de l'Igas¹ sous cet angle.

Quelques chiffres de référence :

- **2 402 700 DELD** en janvier 2023 (données brutes, dares.travail-emploi.gouv.fr)
- **1 891 000 BRSA** en décembre 2022 (data.drees.solidarites-sante.gouv.fr)
- **1 951 000 de personnes appartenant au halo du chômage** en 2020 (Insee, enquête *Emploi 2021*, séries longues sur le marché du travail.)
- **34% de non-recourants au RSA en 2018 et 30% de non-recourants à l'assurance chômage** en 2018-2019 (drees.solidarites-sante.gouv.fr)
- **351 100 emplois vacants** au 4^e trimestre 2022, dont 51 % d'emplois inoccupés, 26 % d'emplois nouvellement créés et 21 % d'emplois encore occupés et sur le point de se libérer (dares.travail-emploi.gouv.fr)

Au regard de l'importance de la privation durable d'emploi et du chômage d'exclusion en France, les politiques de l'emploi tentent de prendre en considération la nécessaire adaptation des emplois pour les rendre accessibles aux personnes. Les problématiques à prendre en compte sont multiples : mobilité, logement, garde d'enfant, formation, adaptation des postes et de l'organisation du travail, etc...

Le rapport de l'Igas met en évidence une complexité croissante et un risque de morcellement de l'écosystème de l'IAE avec la création de dispositions multiples : TZCLD, SPIE, EITI, Tapaj, Seve, Convergence, CDI pour les +57 ans... Dans ce sens, les acteurs (collectivités locales, associations nationales de lutte contre l'exclusion et la précarité, fédérations et réseaux de l'IAE, des acteurs du handicap...) œuvrent pour démontrer que la **proposition de Territoires zéro chômeur de longue durée n'est pas le développement d'une mesure concurrente des politiques de l'emploi et de l'inclusion existantes mais bien une proposition complémentaire de coordination locale, pour l'ensemble du champ de lutte contre la privation durable d'emploi** (IAE, travail adapté et protégé, EBE...). Ainsi, et comme le soulignait déjà un Comité local pour l'emploi à l'occasion du Bilan final de la première expérimentation, il est nécessaire de « s'assurer que la responsabilité du droit à l'emploi pour tous est bien portée par l'ensemble des acteurs du territoire au sein du Comité local pour l'emploi et ne repose pas uniquement sur les EBE »².

¹ Belkhir Farida, Branchu Christine, Igas, *L'insertion par l'activité économique : état des lieux et perspectives*, décembre 2022

² ETCLD, *Bilan final de la première étape expérimentale*, septembre 2021, p.10

PROPOSITIONS

Proposition n°1 : Coordination locale

L'expérimentation peut apporter une pratique opérationnelle et locale de coordination des acteurs des politiques de l'emploi qui a fait ses preuves en termes de mobilisation des publics prioritaires.

Proposition n°2 : Une cible, la privation durable d'emploi

L'expérimentation permet de décloisonner les acteurs et outils mobilisés sur un territoire au travers d'une catégorie transversale de lutte contre le chômage : la privation durable d'emploi.

Proposition n°3 : Des emplois en CDI

L'expérimentation peut apporter la pratique de l'accompagnement dans l'emploi en CDI à temps choisi qui permet aux salariés ainsi sécurisés de se projeter dans un parcours en mobilisant l'accompagnement existant, la formation, la perspective d'accéder à l'emploi "classique" etc.

Proposition n°4 : Faire avec les personnes concernées

L'expérimentation peut apporter la pratique d'emplois en CDI à temps choisi construits sur la base des savoir-faire et contraintes des personnes concernées, garantissant ainsi l'accessibilité des emplois et l'engagement des personnes concernées.

Proposition n°5 : Evaluation de l'impact pour les personnes et les dépenses publiques

L'expérimentation encourage à la réalisation d'une étude prenant en compte les parcours croisés et les coûts / bénéfices des différentes politiques publiques de l'inclusion par l'emploi : travail protégé et adapté, insertion par l'activité économique, TZCLD...

Proposition n°6 : Une réponse exhaustive au besoin en emploi

L'expérimentation propose de financer la création d'emplois supplémentaires à hauteur des besoins de la population, sans numerus clausus, en mobilisant les économies générées par la sortie de la privation d'emploi, afin de ne laisser aucun volontaire sans accès à l'emploi.

Proposition n°7 : Un décloisonnement du pilotage des politiques de l'emploi

L'expérimentation propose d'apporter un retour sur l'organisation d'une coordination locale et départementale pour le droit à l'emploi, gage du décloisonnement des politiques publiques ciblées sur un territoire donné.

Proposition n°8 : La couverture d'un risque pour supprimer les conséquences négatives sur la société et les finances publiques

Organiser une étude d'opportunité et de faisabilité d'un système de couverture du risque de privation d'emploi à l'échelle nationale.

I- LE PUBLIC CIBLE : LES PERSONNES PRIVEES DURABLEMENT D'EMPLOI

Le rapport pointe un défaut de ciblage des politiques publiques de l'emploi pour permettre l'accès à l'emploi des personnes identifiées sous différents statuts : allocataires du Revenu de solidarité active (RSA), Demandeur d'emploi de longue durée (DELD), mais aussi les Jeunes déscolarisés sans emplois (NEET) ou les habitants des Quartiers politiques de la ville (QPV) ou des Zones de revitalisation rurale (ZRR). La comparaison faite par le rapport pose même un doute sur la pertinence pour la politique publique de l'IAE de pratiquer un ciblage.

La proposition, issue des enseignements de l'expérimentation, consiste à valoriser la connaissance et l'expérience des opérateurs de terrain (SPE, SIAE, EA, ESAT, ESS, employeurs locaux ...) en facilitant leur coordination au sein d'un **Comité local pour l'emploi** qui a pour rôle d'examiner les situations de **privation durable d'emploi** à partir de la rencontre des personnes sur le territoire. Ainsi, une catégorie unique réunissant l'ensemble des situations de [privation durable d'emploi](#)³ est reconnue territorialement par les acteurs qui peuvent alors se concentrer sur l'identification et la mobilisation des outils adaptés aux différentes situations des personnes tout en gardant leurs légitimités d'actions vis-à-vis de leurs publics cibles.

La coordination des acteurs autour d'un objectif commun facilite par ailleurs la mutualisation des moyens (humains, financiers, matériels) entre les opérateurs de terrain. Cela permet de renforcer la capacité d'action de chacun et de gagner ainsi en efficacité, à condition que la mutualisation des ressources ne mène pas à une réduction quantitative de ces dernières.

Le pilotage de l'action pour l'accès à l'emploi peut, à partir de là, être tourné vers des objectifs qualitatifs. Il s'agit ici de déployer des projets visant la levée des obstacles à l'emploi, la montée en compétences, la découverte de métiers, les incitations aux expériences en immersion hors emploi aidés avec filet de sécurité. Ces objectifs semblent d'autant plus pertinents dans le contexte de pénurie de main-d'œuvre que connaissent certains secteurs productifs, ce qui démontre l'existence d'un besoin de médiation entre l'offre et la demande d'emploi. Une pluralité de méthodes peuvent être mises en œuvre sur les territoires pour renforcer le dialogue entre personnes privées durablement d'emploi et employeurs.

Proposition n°1 : Coordination locale

L'expérimentation peut apporter une pratique opérationnelle et locale de la coordination des acteurs des politiques de l'emploi qui a fait ses preuves en termes de mobilisation des publics prioritaires.

Proposition n°2 : Une cible, la privation durable d'emploi

L'expérimentation permet de décroiser les acteurs et outils mobilisés sur un territoire au travers d'une catégorie transversale de lutte contre le chômage : la privation durable d'emploi.

³ETCLD, La privation durable d'emploi : référentiel de l'équipe expérimentale, septembre 2020

II - OBJECTIFS ET PERFORMANCES DE L'IAE : LE RETOUR A L'EMPLOI DURABLE

La mission identifie des obstacles à l'entrée en parcours d'insertion, notamment la crainte de "perte des droits connexes" ou la perte de confiance dans la capacité de l'Insertion à amener vers l'emploi. Le message ainsi exprimé est clair : pour s'engager dans un parcours, quel qu'il soit, les personnes ont besoin d'être sécurisées sur l'accès à court terme à un emploi.

La proposition testée par les territoires engagés dans l'expérimentation est celle d'un **CDI comme assurance**. En effet, le CDI proposé aujourd'hui en EBE vient compléter l'offre territoriale en offrant un filet de sécurité aux personnes dont le parcours ne déboucherait pas sur un emploi, évitant ainsi un retour au chômage d'exclusion coûteux et destructeur. **Ne faut-il pas à ce stade s'interroger sur la pertinence d'une disposition similaire pour les SIAE qui le souhaiteraient et qui permettrait la signature de "CDI" garantissant à la personne un emploi dans la structure d'insertion jusqu'à obtention d'un contrat de travail sur le marché classique.** Cette nouvelle disposition aurait l'avantage de donner aux personnes concernées la possibilité de se projeter en emploi, vers un métier, une formation qualifiante et demain une sortie durable sur le marché de l'emploi tout en étant protégée du risque de retour à l'exclusion malheureusement fréquent en cas de sortie d'un parcours sans emploi durable. Cette proposition a déjà été formulée dès 2020 par plusieurs réseaux de l'IAE tels que la FAS, Coorace et Emmaüs France⁴.

L'expérimentation a également mis en évidence **l'efficacité d'une méthodologie qui consiste à rencontrer et identifier les compétences, savoirs faire et appétences de chaque individu afin de s'assurer de l'accessibilité et de l'adaptation de l'emploi** qui peut lui être proposé. Adaptation de l'emploi aux personnes d'autant plus forte qu'elle se base sur la pratique du **volume de temps de travail choisi**. Disposition simple qui permet en pratique de rendre l'emploi accessible à des personnes ayant des contraintes familiales ou de santé tout en s'adaptant au fil de l'eau à leur situation.

L'animation d'une dynamique territoriale au sein d'un Comité local pour l'emploi permet la mise en commun des forces des acteurs locaux dans une **coordination à l'échelle du territoire** afin d'éviter la multiplicité des interlocuteurs ("dites-le-nous une fois") et la gestion des dispositifs en silo.

A la lumière des premières évaluations menées par le Fonds d'expérimentation, et comme le rapport le suggère, les acteurs de l'expérimentation encouragent à la réalisation de deux études qui permettraient à la fois une analyse croisée des trajectoires des personnes engagées dans des parcours d'inclusion par emploi complétée d'une analyse sur les coûts et bénéfices de l'ensemble de ces entreprises de lutte contre la privation d'emploi (IAE, secteur du travail protégé et adapté, EBE...).

⁴ L'emploi solidaire : une réponse à la crise, donner une nouvelle dimension au Pacte ambition IAE

Proposition n°3 : Des emploi en CDI

L'expérimentation peut apporter la pratique de l'accompagnement dans l'emploi en CDI à temps choisi qui permet aux salariés ainsi sécurisés de se projeter dans un parcours en mobilisant l'accompagnement existant, la formation, la perspective d'accéder à l'emploi "classique" etc.

Proposition n°4 : Faire avec les personnes concernées

L'expérimentation peut apporter la pratique d'emplois en CDI à temps choisi construits sur la base des savoir-faire et contraintes des personnes concernées garantissant ainsi l'accessibilité des emplois et l'engagement des personnes parfois concernées par le non recours.

Proposition n°5 : Evaluation de l'impact sur les personnes et les dépenses publiques

L'expérimentation encourage à la réalisation d'une étude prenant en compte les parcours croisés et les coûts / bénéfices des différentes politiques publiques de l'inclusion par l'emploi : travail protégé et adapté, insertion par l'activité économique, TZCLD...

III - FINANCEMENT DE L'ACCES A L'EMPLOI

Le rapport propose une refonte du mode de financement des emplois aidés en IAE (aide au poste, FDI). Avant de formuler une contribution sur les modalités de financement des emplois d'insertion, nous souhaitons ici revenir sur le cadre général de financement d'une politique de plein emploi solidaire.

L'expérience de près de 40 ans des acteurs de l'IAE et du secteur du travail protégé et adapté, ainsi que l'expérience récente de TZCLD a mis en évidence le besoin en emploi de la population. Ce besoin est à la fois quantitatif, qualitatif et territorialisé. L'ensemble des mesures de compensation des effets du chômage d'exclusion reflète le coût économique et social de cette situation et son caractère humainement intolérable.

C'est pourquoi la **proposition de l'expérimentation consiste à financer l'emploi plutôt que de compenser par des allocations ou budgets supplémentaires les coûts humains, sociaux et économiques du non emploi**. Les besoins en emploi étant différenciés selon les territoires, il apparaît ainsi que les moyens, et notamment les financements, doivent être adaptés aux besoins. Il s'agit en définitive de financer les emplois des personnes qui en sont privées par les bénéficiaires retirés de la suppression du chômage d'exclusion et cela à hauteur des besoins de la population.

Concernant les emplois d'insertion en IAE par exemple, avec une dépense de près d'un milliard et demi d'euros pour 150 000 emplois financés⁵, soit un coût moyen de moins de 10 000 € par emploi, le montant est aisément reconstituable si on additionne les économies de minima sociaux, les recettes additionnelles dont cotisations et consommation sans parler des externalités positives du retour à l'emploi pour les personnes et la société dans son ensemble.

Proposition n°6 : Une réponse exhaustive au besoin en emploi

L'expérimentation propose de financer la création d'emplois supplémentaires à hauteur des besoins de la population, sans numerus clausus, en mobilisant les économies générées par la sortie de la privation d'emploi, afin de ne laisser aucun volontaire sans accès à l'emploi.

⁵ Graphique 11 : "Evolution de l'exécution des dépenses budgétaires et fiscales de l'Etat dévolues à l'IAE sur la période 2018-2022 - exprimé en M€", Rapport IGAS, p.27

IV - L'INSERTION DANS LE CADRE D'UNE POLITIQUE DE PLEIN EMPLOI SOLIDAIRE

La mission pointe le rôle clé que doivent occuper les Départements dans la conduite des politiques d'inclusion. Elle soulève par ailleurs le besoin de dynamisation et de recentrage de l'Etat sur un pilotage stratégique avec les outils existants (CDIAE, CTA) dans un paysage institutionnel en plein remaniement du fait des réformes en cours et du chantier France Travail.

Par ailleurs, alors même que la privation durable d'emploi concerne plusieurs millions de personnes en France, et nourrie de la trajectoire récente de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et l'ouverture d'une nouvelle branche de la sécurité sociale⁶, **une politique de plein emploi solidaire pourrait alors comprendre la création d'une nouvelle branche de la protection sociale protégeant la société des effets humains et financiers de l'exclusion de l'emploi.**

La coordination départementale apparaîtrait alors comme un lieu possible de gestion déconcentrée de ce nouveau risque : la privation d'emploi. Dans le cadre de l'expérimentation en cours, ETCLD organise un travail spécifique avec trois Départements volontaires pour examiner les modalités d'une telle coordination.

Proposition n°7 : Un déclioisonnement du pilotage des politiques de l'emploi

L'expérimentation propose d'apporter un retour sur l'organisation d'une coordination locale et départementale pour le droit à l'emploi, gage du déclioisonnement des politiques publiques ciblées sur un territoire donné.

Proposition n°8 : La couverture d'un risque pour éviter l'impact négatif sur la société et les finances publiques⁷

Organiser une étude d'opportunité et de faisabilité d'un système de couverture du risque de privation d'emploi à l'échelle nationale.

⁶ Loi n° 2020-992 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie

Vachey, Allot, Scotté, *La branche autonomie : périmètre, gouvernance et financement*, septembre 2020

⁷ ETCLD, TZCLD, *De l'Assurance chômage à l'assurance emploi : Territoires zéro chômeur de longue durée, une pierre à l'édifice*, 26 mai 2020, lien <https://www.tzcl.fr/de-assurance-chomage-a-assurance-emploi-tzcl-une-pierre-a-ledifice>

SIEGE SOCIAL :

7 rue Leschaud
44400 Rezé

SIEGE ADMINISTRATIF :

7 rue Leschaud
44400 Rezé

Tél. 02 85 52 49 56
contact@etcd.fr
www.etcd.fr



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