

SUPPLÉMENTARITÉ ET NON-CONCURRENCE



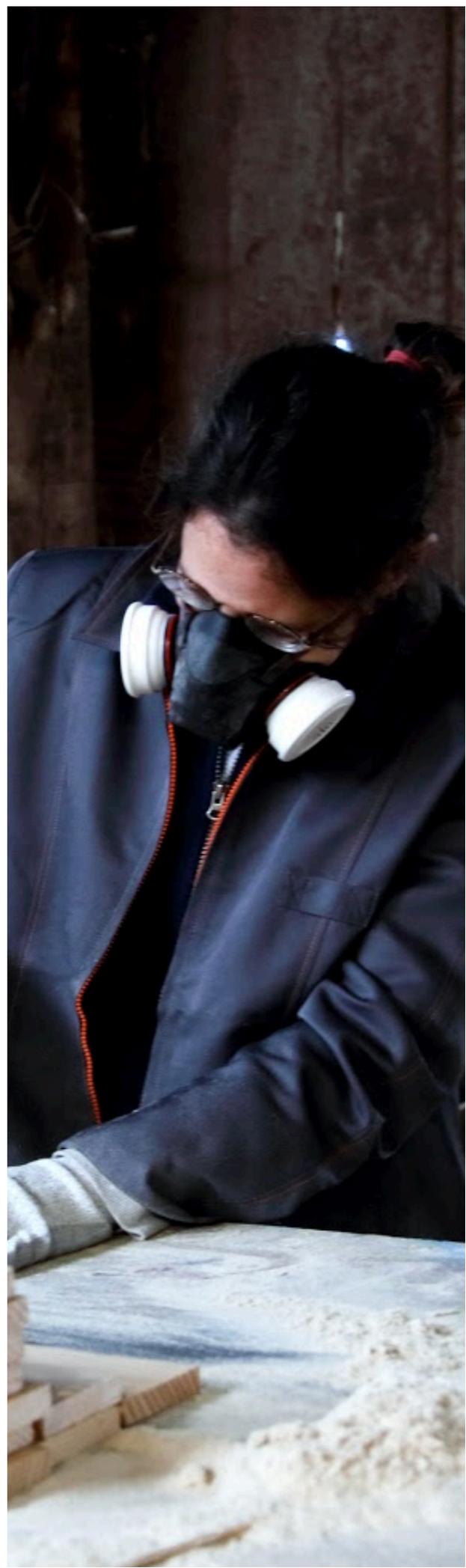
MARS 2024



EXPERIMENTATION
TERRITORIALE CONTRE LE
CHÔMAGE DE
LONGUE
DURÉE

SOMMAIRE

- 1. ENSEIGNEMENTS EXPÉRIMENTAUX**
- 2. INTRODUCTION**
- 3. DÉFINITION : LA SUPPLÉMENTARITÉ DES EMPLOIS**
- 4. QU'EST-CE QUI CARACTÉRISE LA SUPPLÉMENTARITÉ ?**
 - 4.1. Les principes
 - 4.2. Les éléments de méthode
- 5. LA DIVERSITÉ DES SITUATIONS DE NON-CONCURRENCE DES ACTIVITÉS**
- 6. TYPOLOGIE DES SITUATIONS DE NON-CONCURRENCE DES ACTIVITÉS**
- 7. ANNEXE - FOIRE AUX QUESTIONS**
- 8. ANNEXE - SCHÉMA THÉORIQUE D'ANALYSE**



ENSEIGNEMENTS EXPÉRIMENTAUX

1. Le principe de complémentarité vise à s'assurer que les emplois financés par les fonds publics dans le cadre de l'expérimentation ne viennent détruire aucun emploi existant public ou privé,
2. L'analyse de la complémentarité est une prérogative des Comités Locaux pour l'Emploi (CLE) qui développent une expertise territoriale spécifique (cf. article 14 du [décret d'application n° 2021-863 du 30 juin 2021](#)),
3. La complémentarité de l'emploi est territorialisée et ne peut se prédire en dehors du territoire d'analyse,
4. La complémentarité s'observe dans des situations concrètes et réelles,
5. Le territoire d'analyse dépend de l'activité analysée (zone de chalandise, marchés, ...),
6. La complémentarité est un processus de gestion de risque qui doit s'adapter au volume de l'activité analysée (volume d'emplois ; volume de chiffre d'affaires ; tarification ; volume d'investissement ; pérennité de l'activité...),
7. L'effort de complémentarité est d'autant plus aisé à garantir que les porteurs de projets sont proactifs et font un effort de transparence, qu'ils communiquent sur les activités et décisions rendues,
8. Si la complémentarité encadre la mise en œuvre de l'expérimentation, elle ne se substitue pas à l'objectif principal du projet qui est de proposer autant d'emplois accessibles que de besoins sur le territoire,
9. Les territoires expérimentaux, via leur CLE, légalement tenus d'analyser la complémentarité des activités développées en entreprises à but d'emploi (EBE), peuvent intégrer d'autres critères d'analyse des activités (critères éthiques, critères économiques, etc.).

INTRODUCTION

L'objectif fixé par l'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée est de supprimer la privation durable d'emploi sur un territoire délimité. Cet objectif n'est atteignable que si les activités déployées grâce aux emplois créés par les entreprises à but d'emploi ne sont pas en concurrence avec les emplois existants du secteur privé ou public sur le territoire.

La notion d'emploi supplémentaire a été reconnue par la seconde loi d'expérimentation¹. La loi précise ainsi que le Comité local pour l'emploi (CLE) veille au "caractère supplémentaire des emplois créés" par rapport à ceux existant sur le territoire (loi art.9-VI²). Sans préciser la manière de procéder, les textes insistent par ailleurs sur le nécessaire caractère non-concurrent des activités économiques développées dans le cadre de l'expérimentation (loi art.9-II³ ; décret art.14⁴).

C'est un point central dans la démonstration du projet. En effet, c'est l'effort et l'attention que déploient les comités locaux à contrôler ce point qui justifient un financement public. Sans cette vigilance, le projet perd une partie de sa dimension systémique. Par ailleurs, cette notion permet également de garantir une complémentarité avec les entreprises du territoire et notamment les entreprises de lutte contre la privation d'emploi existantes (SIAE, travail adapté et protégé notamment).

Pour cela, les territoires ont construit, au sein des comités locaux, une expertise et une culture communes issues de processus et d'outils d'analyse, discutés, travaillés et validés collectivement.

La présente note, issue d'un travail de l'équipe expérimentale, Fonds d'expérimentation et territoires habilités, met en évidence le fait que la complémentarité des emplois est un concept important pour justifier le financement public du droit à l'emploi mais également une source importante de débats et de pratiques, parfois discordantes, entre les territoires expérimentateurs.

Ce travail vise à donner un cadre plus éclairé de cette notion mais aussi à proposer des lignes directrices pour soutenir l'analyse menée par les comités locaux pour éviter les situations de concurrence.

Il ne s'agit pas d'édicter des règles et un processus homogénéisés ou figés mais bien d'outiller la réflexion et l'animation territoriale pour soutenir une analyse opérationnelle, pragmatique et vivante des situations par les comités locaux pour l'emploi.

¹ [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 Loi - article 9-VI : "[Le comité local veille] au caractère supplémentaire des emplois ainsi créés"

³ Loi - article 9-II : "Cette expérimentation permet aux personnes concernées d'être embauchées en contrat à durée indéterminée par des entreprises qui remplissent les conditions fixées aux articles 1er et 2 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, pour exercer des activités économiques non concurrentes de celles déjà présentes sur le territoire."

⁴ [Décret n° 2021-863 du 30 juin 2021 relatif à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée »](#) - article 14 : [Le Comité local est chargé de ...] 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 ;

DÉFINITION : LA SUPPLÉMENTARITÉ DES EMPLOIS⁵

Le concept de complémentarité des emplois vise à garantir que le projet TZCLD est producteur net d'emplois : partant du constat qu'une partie de la population ne peut accéder à l'emploi, l'objectif est de créer des emplois supplémentaires qui lui sont accessibles sans en détruire d'autres⁶.

Pour éviter la réalisation de ce risque, le territoire sur lequel se développe le projet est tenu de s'intéresser aux activités économiques qui y prennent place, et en particulier aux activités développées au sein des entreprises à but d'emploi.

Ainsi, la complémentarité est le processus partagé par lequel se déploie une analyse négociée, collective, pragmatique et attentive de la non-concurrence des activités déployées par les EBE. Ce processus est partenarial et territorialisé et vise à réduire, au maximum et dans la durée, le risque que des activités de production et de services fournies par une entreprise à but d'emploi (EBE) entrent en concurrence effective avec celles d'acteurs publics ou privés existants. La complémentarité se base sur une vigilance continue du Comité local pour l'emploi, à l'égard des activités réalisées dans les EBE. Elle manifeste un consensus territorial, à un instant donné, et peut être réévaluée dans le temps, en fonction de l'évolution des circonstances locales.

Un emploi⁷ a plus de chance d'être supplémentaire si la ou les activités qui le constituent ont été préalablement analysées, selon tous les moyens édictés par le Comité local pour l'emploi : il aura ainsi défini les conditions acceptables de mise en oeuvre de l'activité pour éviter une situation de concurrence effective, et ainsi une possible destruction d'emplois sur le territoire.

⁵ Cette définition est le résultat d'un travail national de l'équipe expérimentale, encadré par le Fonds d'expérimentation. Elle reflète, au moment de la production de cette note, un consensus expérimental et l'appréhension, par les expérimentateurs, de cette notion à un instant donné.

⁶ L'utilisation du terme "emploi" renvoie à la définition du Bureau International du Travail, telle que reprise par l'INSEE sur son site internet : "Une personne en emploi au sens du Bureau International du Travail (BIT) est une personne de 15 ans ou plus ayant effectué au moins une heure de travail rémunéré au cours d'une semaine donnée ou absente de son emploi sous certaines conditions de motif (congés annuels, maladie, maternité, etc.) et de durée. Toutes les formes d'emploi sont couvertes (salarié, à son compte, aidant familial), que l'emploi soit déclaré ou non."

⁷ Idem

QU'EST-CE QUI CARACTÉRISE LA SUPPLÉMENTARITÉ ?

1- Les principes

→ **La complémentarité consiste à s'assurer de la complémentarité des activités déployées en EBE avec l'offre de biens et services sur les territoires :**

Bien que les EBE discutent avec la clientèle, en tant que garants de la complémentarité des emplois créés, les CLE statuent au regard de l'offre existante : ils facilitent la coopération et la complémentarité entre les activités préexistantes sur le territoire et celles développées en EBE.

→ **La complémentarité s'observe dans des situations concrètes et effectives :**

Une situation de concurrence suppose la fourniture effective, sur le marché territorial, du bien ou service litigieux. A l'inverse, un acteur ne peut se réclamer du principe de complémentarité des emplois au titre d'une idée ou d'un prototype d'activité.

→ **L'analyse de la complémentarité varie en fonction de la nature de l'activité :**

L'analyse d'une activité de production et de vente/négoce n'est pas la même qu'une activité de service :

- l'activité de production ou de vente / négoce nécessite de définir si, sur une zone de chalandise donnée pour l'activité, il est possible qu'un autre producteur existant puisse souffrir de l'activité du projet sur ce segment de marché,
- l'activité de service se base sur une analyse de l'adéquation entre offre et demande sur un territoire donné qu'il est possible de circonscrire et limiter (je peux aller là, je ne peux pas aller là).

→ **La complémentarité varie dans le temps et l'espace :**

- une décision rendue par un CLE pour une activité peut être amenée à varier dans le temps en fonction de l'évolution du territoire,
- une décision rendue par un CLE pourrait être tout à fait contraire à celle d'un autre CLE soumis à une configuration territoriale différente,
- un CLE peut adapter, assouplir ou durcir ses critères d'analyse en fonction de son expérience acquise.

2 - Les éléments de méthode

→ La complémentarité fait appel à une pluralité d'acteurs :

- les CLE, qui en sont les garants et les facilitateurs,
- les EBE, qui en sont les actrices,
- les agents économiques du territoire, qui en sont les associés.

→ La complémentarité fait appel à une définition précise et exhaustive des activités déployées par les EBE :

Il existe un enjeu important dans la caractérisation des activités. Ainsi, une même activité peut être à la fois dénommée "activité menuiserie" ou "activité de mise à longueur non standard d'une petite série de planches". Ainsi, il y a fort à parier qu'une entreprise d'agro-foresterie ou de scierie se sentirait mise en concurrence dans le premier cas et non dans le second cas, dont la formulation est plus représentative de l'activité mise en œuvre au sein de l'EBE. Il faut donc veiller à la dénomination de l'activité, ainsi qu'à la précision et la transparence avec lesquelles elle est présentée.

→ La complémentarité s'appuie sur une lecture économique des activités et une politique tarifaire :

- pour déterminer le caractère non-concurrentiel d'une activité il faut apprécier la nature de l'activité (production/service) et ses clients ou bénéficiaires,
- il existe un risque de distorsion de concurrence à ce que l'EBE, subventionnée pour son objet de création d'emplois, pratique des prix en dessous de ceux du marché, quand il existe,
- Une politique tarifaire adéquate permet de garantir la complémentarité avec le marché existant (en ouvrant accès à l'offre sous condition de ressources avec le financement d'un tiers payeur, par exemple).

LA DIVERSITÉ DES SITUATIONS DE NON-CONCURRENCE DES ACTIVITÉS

Dans le cadre de son rôle de veille (loi art. 9-VI), le Comité local pour l'emploi a à apprécier et connaître des situations diversifiées. Afin de proposer une grille de lecture des différentes situations, il est possible de proposer deux grandes catégories dans lesquelles peut être garantie une complémentarité des emplois créés :

- **Situation de non-concurrence totale** : au moment de l'analyse, aucun acteur ne fournit effectivement le produit ou le service sur le territoire de déploiement de l'activité,
 - le ou les acteurs dont l'activité économique pourrait être concurrencée par l'EBE ne mettent pas en place des produits et services similaires à ceux proposés par l'entreprise à but d'emploi : si l'activité développée en entreprise à but d'emploi est clairement distincte, elle n'est pas concurrente. L'enjeu alors est la définition précise de l'activité (cf. "les éléments de méthode").
- **Situation de non-concurrence coordonnée** : au moment de l'analyse, un ou des acteurs dont l'activité pourrait apparaître comme concurrencée par l'EBE sont identifiés sur le territoire. Alors, plusieurs situations peuvent garantir la non-concurrence :
 - le ou les acteurs dont l'activité économique pourrait être concurrencée par l'EBE ne mettent pas en place des produits et services accessibles à l'intégralité de la demande :
 - *en raison du prix* : si l'activité développée en entreprise à but d'emploi s'appuie sur une politique tarifaire permettant de rendre le bien ou service à une clientèle qui n'y avait pas accès précédemment (grâce au financement d'un tiers payeur par exemple), l'activité n'est pas concurrente. La fourniture des biens ou services, sous condition de ressources, permet d'augmenter l'accessibilité de l'offre.
 - *en raison du volume de l'offre* : si le ou les acteurs dont l'activité économique pourrait être concurrencée par l'EBE ne sont pas en mesure de satisfaire l'intégralité de la demande du bien ou service concerné, l'EBE peut alors compléter l'offre sur le territoire.

LA DIVERSITÉ DES SITUATIONS DE NON-CONCURRENCE DES ACTIVITÉS

	Totale	Coordonnée
Type de situation	Il n'existe à l'instant t aucun acteur fournissant effectivement l'offre ou le service sur le territoire d'analyse	Il existe une demande non-satisfaite
Etat du marché sur le territoire	Inexistant	Demande > offre
Acteurs sur le territoire	Aucun	Pas assez ou pas adaptés pour répondre à l'intégralité ou la spécificité de la demande
Tarifification	Libre	En fonction de la solvabilité de la demande et de l'engagement d'un tiers-payeur
Risque de concurrence effective	Modéré : Veille active pour adapter l'activité si irruption d'un nouvel acteur sur le marché	Fort : Processus continu d'analyse de l'état de l'offre/demande

ANNEXE - FOIRE AUX QUESTIONS

→ Comment être sûr·e que mon activité est non-concurrente et donc que les emplois créés sont supplémentaires ?

Malgré tous vos efforts et la rigueur de votre processus d'analyse, vous ne pourrez jamais garantir complètement que l'activité déployée est non-concurrente et que les emplois créés dans votre EBE sont complètement supplémentaires.

Charge à vous d'adapter vos processus afin de :

- dimensionner votre analyse en fonction du risque engendré par le projet d'activité (volume d'emplois, volume de CA, investissements...). Par exemple, il est important de ne pas réagir de la même manière face à une activité qui engendrerait 2h de prestation et une activité qui prévoirait de créer un pôle de plus de 30 salarié·es,
- garantir une capacité de réaction sur le territoire et lui permettre de réévaluer, réfléchir, dénouer des problématiques qui pourraient se présenter avec les acteurs concernés.

→ Quel est le périmètre géographique d'analyse de la complémentarité ? Puis-je développer des activités qui débordent de mon territoire expérimental ?

Oui, dans le cas où ces activités ne représentent pas une part prépondérante du nombre d'ETP créés ou du chiffre d'affaires de l'entreprise, si cette activité respecte le cadre d'analyse construit sur votre territoire : le périmètre doit être adapté en fonction de l'activité analysée. Du point de vue de la stricte complémentarité des emplois créés, plus la zone de chalandise d'une production ou la zone d'intervention d'un service sont grandes et plus est grand le risque qu'un acteur préexistant voit son activité impactée par l'activité de l'EBE. Ainsi, il apparaît que, plus l'activité est localisée, plus il est facile de connaître et anticiper les acteurs du territoire et donc plus le risque de concurrence est réduit.

→ La mise à disposition de personnel génère-t-elle automatiquement une situation de concurrence ?

Non, si vous respectez certaines conditions qui ont autant trait à la législation qu'à la complémentarité des emplois.

Du point de vue de la législation, la mise à disposition de personnel obéit à un cadre juridique spécifique et fait peser sur l'EBE, en cas de non-réponse, le risque de délit de marchandage.

Du point de vue de la complémentarité des emplois, il est important de bien coordonner d'éventuelles mises à disposition avec des acteurs et organisations existantes du champ du prêt de main d'œuvre : agences d'intérim, AI, ETTI mais aussi EATT.

Sur ce cas précis une note a été élaborée conjointement avec le réseau partenaire COORACE - [consultez la note](#).

→ En tant qu'EBE, puis-je tester des activités avant que le CLE ne statue sur la complémentarité ?

Oui, le test d'une activité, dans des conditions et des bornes temporelles fixées préalablement peut permettre de soulever et régler, par la pratique plutôt que par la théorie, de nombreuses questions que soulève la complémentarité. Ainsi, en informant le CLE, un test peut permettre d'observer concrètement l'effet de concurrence ou non que ferait peser sur des acteurs existants une idée d'activité.

→ Puis-je répondre à des marchés publics ?

Non, car un marché public est un mécanisme dont l'objet même est de mettre en concurrence des répondants. Seul un marché déclaré infructueux pourrait recevoir une réponse d'une EBE dans la mesure où il mettrait en lumière le fait qu'il n'existe pas d'autre réponse possible que celle fournie par l'EBE.

Les EBE peuvent par contre être sollicitées en tant que sous-traitant d'un opérateur répondant à un appel d'offres.

→ Que faire quand un acteur développe sur le territoire une activité déjà effectuée par une EBE ?

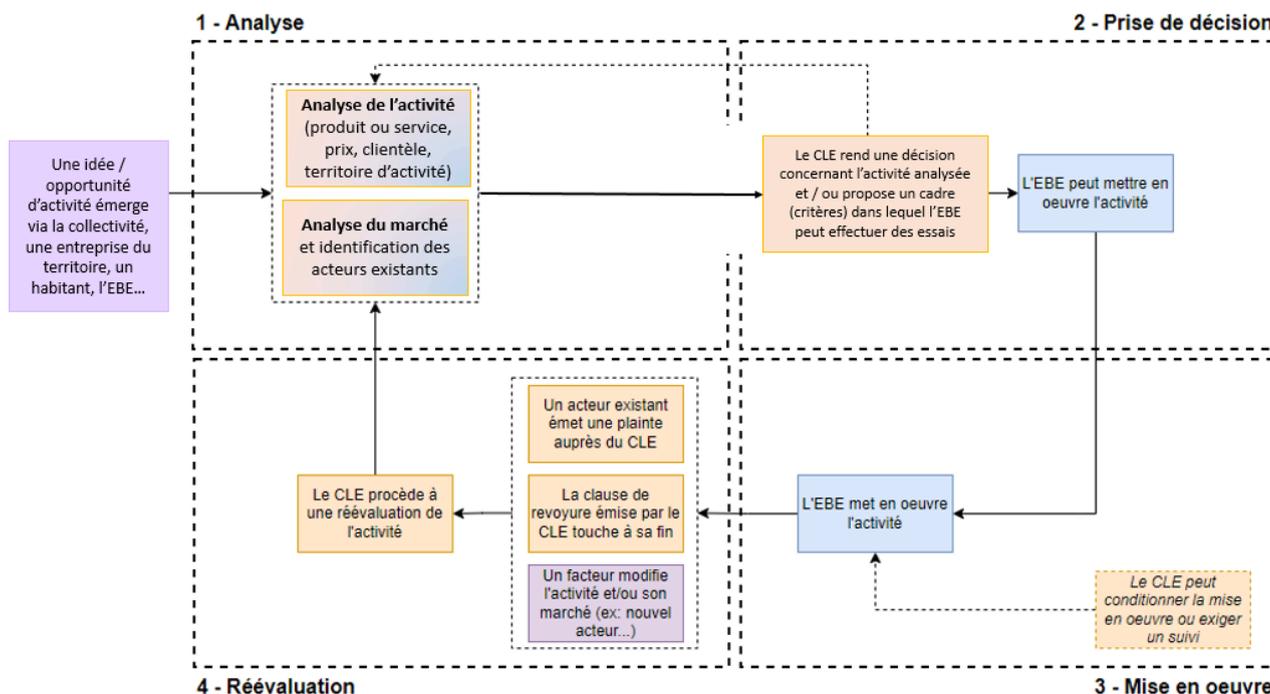
Si un nouvel acteur fait irruption ou s'apprête à le faire pour réaliser une activité déjà mise en œuvre préalablement par une EBE, cela doit alerter les acteurs du territoire et pousser chacun à ré-analyser l'activité en question.

Dans un premier temps, le CLE peut organiser un échange avec l'opérateur afin d'analyser la situation. Il est en effet impératif de se questionner sur l'activité réalisée par le nouvel acteur : est-ce la même activité ? Qui sont les clients visés ? Sont-ils identiques à ceux de l'EBE ? Quel est le modèle économique de l'activité envisagée ? ...

La complémentarité ne s'observe que dans des situations concrètes et effectives, et non pour des projets en gestation : il est alors difficilement imaginable qu'un nouvel acteur développe une activité dont la demande est intégralement satisfaite par l'EBE. Toutefois, s'il apparaît effectivement une symétrie entre les activités développées par l'EBE et le nouvel acteur, il appartient alors au CLE de réfléchir aux moyens de garantir une complémentarité entre ces deux offres et de valoriser l'expérience acquise par les salarié·es des EBE dans la réalisation de ces activités.

ANNEXE - SCHÉMA THÉORIQUE D'ANALYSE

Ce schéma et les explications suivantes sont une proposition de synthèse, non normative, des différents processus d'analyse à l'œuvre sur les territoires habilités. Il n'est en aucun cas un exemple, un mode d'emploi ou une recette à suivre.



L'ensemble des étapes décrites ci-dessus ne reflète pas la réalité de l'ensemble des processus présidant à l'analyse et la prise de décision quant au lancement ou non d'une activité sur un territoire. De fait, il apparaît que la complémentarité est un des angles d'analyse du lancement d'une activité. Mais une activité non-concurrente présentant des garanties solides de création d'emplois supplémentaires ne pourrait être mise en oeuvre sans :

- qu'elle soit matériellement réalisable et adaptée aux personnes qui la mettront en oeuvre dans l'EBE ,
- qu'elle dispose d'un modèle économique équilibré.

1 - Analyse de l'activité

Lorsqu'une idée de travail utile émerge, il est important de pouvoir faire une analyse, la plus précise possible en fonction de l'importance que prendrait cette activité dans l'EBE. Si tous les territoires se dotent et enrichissent une grille qui leur est propre et qui tient compte de leurs spécificités, dans le cadre d'analyse de la complémentarité des emplois qui seront créés, il est impératif de prendre en compte :

- la nature et la définition précise de l'activité,
- le volume d'emplois potentiels créés,
- son marché potentiel, et donc les potentiels acteurs existants,
- ses clients et sa facturation,
- sa zone de chalandise.

Si l'expérimentation n'impose aujourd'hui aucun formalisme, il est important, tant pour la traçabilité des décisions en interne du CLE que vis-à-vis de l'extérieur, de veiller à un suivi régulier. Ces éléments doivent pouvoir également nourrir l'évaluation de l'expérimentation en cours sur les territoires habilités.

Enfin, en fonction des situations et des processus territoriaux, il est possible que l'analyse soit menée :

- par le CLE en amont d'une mise en oeuvre opérationnelle en EBE (analyse ex ante), par exemple dans un cadre de préfiguration d'activité avec des volontaires, ou pour valider une extension de l'offre de l'EBE, testée de manière temporaire, en réponse à une opportunité identifiée par l'EBE,
- par le CLE et l'EBE lors d'hybridation d'une activité existante dans une EBE mais dont le marché, les acteurs existants ou les clients tendent à évoluer,
- par l'EBE dans le cadre de processus de validation a priori d'activités qui respectent certains critères généraux définis par le CLE (maximum de volume de CA ou d'ETP ; activité "test" ; "one shot"...).

2 - Prise de décision

En fonction des analyses conduites, un faisceau d'indices peut amener le Comité local pour l'emploi à statuer. Cette décision, issue d'une analyse à un instant donné et dans un contexte donné, n'est pas un verdict mais la suite d'un processus.

Cette décision doit être mesurée en fonction du risque de concurrence que fait peser l'activité envisagée. En effet, entre une activité pérenne, nécessitant plusieurs milliers d'euros d'investissements et engageant la création d'une dizaine d'emplois, et une prestation exceptionnelle engageant pour quelques heures un salarié, la vigilance ne doit pas être la même.

La décision rendue par le CLE peut être assortie de clauses ou de conditions particulières. Parmi les situations les plus courantes, il existe :

- les clauses visant à garantir que l'EBE se positionne sur un segment de marché spécifique pour ne pas concurrencer les acteurs existants
 - exemple : un acteur fait de la prestation événementielle à destination des entreprises et répond à l'intégralité de cette demande, le CLE restreint l'activité de l'EBE aux particuliers et ménages.
- les clauses de revoyure visant à réexaminer l'activité après une durée définie (x mois) ou un événement particulier (atteinte de x € de Chiffre d'affaires).

Dans certaines configurations et certains processus territoriaux, il arrive que le CLE déporte, reporte ou délègue, en partie et dans des limites fixées par avance, la prise de décision à l'EBE (exemple : les tests d'activités ; les prestations de moins de x heures ou x € de CA).

3 - Mise en oeuvre

La mise en oeuvre des activités et donc le respect des décisions prises par le CLE en matière de complémentarité est déléguée aux EBE. Aux EBE de se conformer à ces décisions et mettre en oeuvre les mesures organisationnelles et de contrôle visant à rendre compte à leur territoire. Les CLE conservent toutefois leur rôle de facilitateurs : à la demande des EBE, ils sont force de proposition et se constituent comme un organe ressource.

4 - Réévaluation

Les décisions et situations de complémentarité arbitrées par les CLE ne sont pas figées. Issues d'analyses situées dans le temps, elles sont amenées à évoluer. Aussi, une évolution de la situation ne rend pas de fait l'activité concurrente, mais peut amener le CLE à réévaluer la situation pour requalifier la non-concurrence (cf Typologie des situations de non-concurrence) et donc des critères de mise en œuvre.

Plusieurs facteurs peuvent influencer ou précipiter à une réévaluation de la situation :

- **développement endogène de l'activité** : la mise en œuvre de l'activité ouvre à de nouvelles opportunités qui n'ont pour autant pas été analysées (idée de passer d'une conciergerie à une conciergerie senior ; d'une activité de prestation d'un type de clientèle à un autre...);
- **plainte d'un acteur du territoire** : un acteur estime subir la mise en œuvre d'une activité réalisée par une EBE ;
- **évolution du marché territorial** : installation de nouveaux acteurs potentiellement concurrents. En prévention d'une éventuelle perturbation de la configuration territoriale, le CLE décide de procéder à une réévaluation de la situation.

SIÈGE SOCIAL :

7 rue Leschaud
44400 Rezé

SIÈGE ADMINISTRATIF :

7 rue Leschaud
44400 Rezé

Tél. 02 85 52 49 56
contact@etcl.d.fr
www.etcl.d.fr



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