



L'évaluation économique de l'expérimentation visant à résorber le chômage de longue durée (ETCLD)

OCTOBRE 2019

Anne **PERROT**
Geneviève **LALLEMAND-KIRCHE**

Florence **ALLOT**

Avec la collaboration de la DARES

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



INSPECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES SOCIALES



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

MINISTÈRE DU TRAVAIL

Inspection générale des finances

Inspection générale des affaires sociales

N° 2019-M-044-04

N° 2019-050R

RAPPORT

L'ÉVALUATION ÉCONOMIQUE DE L'EXPÉRIMENTATION VISANT À RÉSORBER LE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE (ETCLD)

Établi par

GENEVIÈVE LALLEMAND-KIRCHE
Inspectrice des finances

FLORENCE ALLOT
Inspectrice des affaires sociales

Avec l'appui de
VIVIEN GUÉRIN
Inspecteur adjoint des finances
Pôle « Science des données » de l'IGF

Sous la supervision de
ANNE PERROT
Inspectrice générale des finances

Avec la collaboration de la DARES :
FÉLIX BONNETÊTE, MATHILDE DIDIER et MERYAM ZAIEM

- OCTOBRE 2019 -

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



INSPECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES SOCIALES

SYNTHÈSE

L'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée prévoit de tester sur cinq ans, de 2016 à 2021, et sur un périmètre restreint, de nouvelles solutions pour lutter contre le chômage de longue durée.

La loi qui encadre cette expérimentation prévoit son évaluation par un comité scientifique, mis en place en 2018 et qui rendra son évaluation finale à l'été 2020. L'intérêt d'une démarche expérimentale assortie d'une évaluation structurée afin d'en mesurer les effets, à la fois sur les personnes concernées et sur les territoires, mérite particulièrement d'être souligné.

L'évaluation économique demandée à la mission s'inscrit en complémentarité des travaux du comité scientifique. Elle doit permettre d'éclairer les arbitrages attendus au second semestre 2019 relatifs au financement de l'expérimentation pour l'année 2020 et à un essaimage envisagé dans le cadre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, annoncé par le Président de la République le 13 septembre 2018.

La mission a réalisé ses travaux en collaboration avec la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail (DARES), qui assure également le secrétariat du comité scientifique d'évaluation. L'évaluation scientifique ainsi réalisée s'est notamment appuyée sur un contrefactuel, permettant de s'affranchir des facteurs externes susceptibles d'influer sur les gains directement liés à l'expérimentation.

L'ETCLD propose un contrat à durée indéterminée (CDI), un temps de travail choisi et une activité adaptée aux compétences et aux souhaits des personnes privées d'emploi depuis plus d'un an, résidant depuis au moins six mois sur le territoire concerné.

L'expérimentation, issue d'une initiative d'ATD Quart Monde, se fonde sur trois principes fondamentaux :

- ◆ 1) « *personne n'est inemployable pour peu que l'emploi soit adapté à chacun* » ;
- ◆ 2) « *ce n'est pas le travail qui manque* », les travaux utiles à la société et non effectués étant supposés nombreux ;
- ◆ 3) « *ce n'est pas l'argent qui manque* », le coût pour les finances publiques de la privation d'emploi étant estimé à environ 18 000 € par personne, soit un montant équivalent au salaire minimum, sur lequel repose le montant de l'aide au poste versée par l'État et par les départements.

L'expérimentation vise ainsi à tester des solutions nouvelles, en particulier l'offre du CDI, à destination des personnes qui font face à des difficultés particulières face à l'emploi et en contrepartie d'activités supplémentaires utiles à la société. L'ETCLD a conduit à la création de onze entreprises à but d'emploi (EBE), majoritairement sous statut associatif, dans onze territoires expérimentaux. 742 « personnes privées durablement d'emploi » en contrat à durée indéterminée étaient embauchées en EBE en juin 2019 sur plus de 4 000 personnes éligibles identifiées au total au 30 juin 2018 dans les différents territoires.

Synthèse

L'ETCLD ne s'adresse pas aux seules personnes les plus éloignées de l'emploi, et propose une sécurisation pérenne à l'ensemble de ses bénéficiaires, sans viser en soi le retour vers un emploi non subventionné.

L'analyse des politiques d'emploi et d'insertion visant à lutter contre le chômage de longue durée montre que celles-ci s'inscrivent pour la plupart dans une logique d'accompagnement temporaire dont la finalité est le retour vers l'emploi classique. Seuls quelques dispositifs ou initiatives proposent un soutien pérenne, mais sont dans ce cas destinés à des publics faisant face à des difficultés qui ne peuvent pas être levées à court ou moyen terme (ex : entreprises adaptées pour les personnes handicapées, expérimentation Convergence qui vise les personnes à la rue, en hébergement d'urgence ou collectif et qui fait également partie de la stratégie de lutte contre la pauvreté annoncée par le Président de la République en 2018). L'ETCLD propose en revanche une solution hybride : une sécurisation à long terme par le biais d'un CDI à destination d'un public relativement large.

En effet, les publics embauchés par les entreprises à but d'emploi ne sont pas tous bénéficiaires de prestations sociales avant leur embauche (près du quart est bénéficiaire du revenu de solidarité active), voire pour certains d'entre eux bénéficiaient de revenus d'activité. La notion de privation d'emploi telle qu'admise dans l'expérimentation amène à l'embauche d'un public mixte, pour partie très éloigné de l'emploi mais également beaucoup moins éloigné.

Tandis que la plupart des politiques mesurent leur réussite au retour à l'emploi sur le marché du travail classique, ceci ne fait pas en soi partie des objectifs de l'ETCLD qui vise l'exhaustivité des embauches des personnes privées d'emploi dans les EBE. Se pose en conséquence la question de l'évolution proposée aux personnes les moins éloignées de l'emploi et de la soutenabilité du modèle au vu du nombre important des personnes éligibles et volontaires identifiées, mais non encore salariées des EBE.

La question du ciblage du public se superpose à celle du modèle économique des EBE.

L'analyse des coûts et des bénéfices de l'expérimentation a mis en évidence un transfert de coûts et des gains pour les finances publiques significativement moindres qu'estimés initialement.

La méthode d'estimation du bilan coûts / bénéfices mise en œuvre par la mission reprend la démarche initiale de l'association gestionnaire des fonds de l'ETCLD et en confronte les principales briques de calcul aux données réelles. La mission a également complété cette méthode en comparant le bilan obtenu avec celui relatif à une population témoin afin de mesurer les effets spécifiquement liés à l'expérimentation. Les hypothèses posées par le calcul initial et celui obtenu par la mission amènent à des montants qui doivent être considérés comme des ordres de grandeur du bilan pour les finances publiques.

Le gain direct pour les finances publiques (prestations économisées, impôts et taxes complémentaires) apparaît comme étant environ deux fois moindre qu'escompté. Cela s'explique notamment par le fait qu'une proportion non négligeable des salariés des EBE, bien que remplissant les critères de « privation d'emploi » au sens de l'expérimentation, bénéficiaient d'un revenu d'activité ou/et n'étaient pas bénéficiaires de l'ensemble des prestations sociales prises en compte dans le calcul des gains. Cela tient notamment au fait que le concept est large, repose sur l'appréciation par le comité local de chaque cas individuel et n'exclut pas la possibilité d'avoir exercé une activité rémunérée, même si jugée insatisfaisante, antérieurement à l'embauche en EBE.

Synthèse

L'estimation des coûts évités par la reprise d'emploi, qui entrent dans le calcul initial des 18 000 € de gains pour les finances publiques, repose sur l'hypothèse que le chômage est la *cause* des problèmes de santé, de délinquance, d'échec scolaire ou de mesures de protection de l'enfance et que la remise en emploi des chômeurs de longue durée permettra de supprimer les coûts associés à ces problèmes. Or, les études conduites sur ces questions ne mettent pas en évidence de lien de causalité direct entre le chômage et la plupart de ces problèmes, ceux-ci pouvant dans certains cas être à l'origine du chômage ou être dus à une combinaison de facteurs dont les effets ne peuvent pas nécessairement être annulés par le seul retour à l'emploi. Il n'est en conséquence pas possible de considérer que les coûts attribués au chômage (environ 20 % des 18 000 €) seront automatiquement et dans leur totalité économisés par une remise en emploi.

Le modèle économique des EBE n'est par ailleurs pas stabilisé et nécessite encore aujourd'hui des financements complémentaires. Le coût global pour les finances publiques d'un ETP embauché en EBE s'approche ainsi aujourd'hui de celui des ateliers et chantiers d'insertion (structures de l'insertion par l'activité économique).

Concernant les activités des EBE, l'objectif initial de « complémentarité » (activités non concurrentielles sur le territoire) et de valeur ajoutée sociétale s'avère difficile à satisfaire. Une réflexion autour des activités que peuvent exercer les EBE doit être menée afin de lever certaines contraintes (coût non assumé des services jugés utiles à la société, difficulté du positionnement non concurrentiel).

La poursuite de l'expérimentation nécessite une réflexion préalable sur ses objectifs et ses modalités de financement et de gouvernance.

Sur la base de ces constats, la mission recommande avant toute extension temporelle ou géographique de l'expérimentation de :

- ◆ préciser la définition du public cible de l'expérimentation et adapter les objectifs assignés aux acteurs et le financement en conséquence sur la base de deux scénarios possibles :
 - scénario n° 1 : recentrer l'expérimentation sur les personnes qui font face à des difficultés particulières et pour lesquelles un accompagnement pérenne est nécessaire (plus de 50 ans, bénéficiaires sur longue période de minima sociaux, etc.), ce qui justifie un financement stable dans le temps et est en adéquation avec un des principes fondamentaux de l'expérimentation qu'est l'activation des dépenses passives ;
 - scénario n° 2 : conserver un ciblage inchangé ou légèrement resserré, ce qui nécessite d'introduire un financement modulé selon l'éloignement à l'emploi. Le financement pourrait en outre être dégressif dans le temps en particulier pour les bénéficiaires les moins éloignés de l'emploi. La réussite de l'expérimentation devra notamment pouvoir être mesurée à l'aune du retour à l'emploi dans le marché classique ;
- ◆ vérifier la soutenabilité de l'expérimentation, ce qui nécessite de :
 - renforcer la conditionnalité de la poursuite de l'expérimentation et du financement de chaque EBE à l'atteinte d'un équilibre économique soutenable ;
 - garantir une visibilité pluriannuelle sur les modalités d'octroi et les montants des financements des EBE par les différents financeurs publics, conditionnée au respect des plafonds initialement définis ;
 - s'assurer que les collectivités financent les services d'intérêt général qui relèvent de leur responsabilité sur la base d'un prix transparent et non de la contribution de l'État ;

Synthèse

- ◆ améliorer la gouvernance de l'expérimentation notamment en :
 - précisant le rôle et le fonctionnement (modalités de prise de décision) des comités locaux dont la place doit rester centrale ;
 - mettant en cohérence la définition des activités que peuvent exercer les EBE avec l'objectif de non-concurrence ou envisager clairement la possibilité de réaliser des activités concurrentielles en limitant le financement au déficit de productivité des salariés ;
 - envisageant de rapprocher la gouvernance de l'ETCLD de celle de l'insertion actuellement en cours de transformation ;
- ◆ renforcer l'évaluation en choisissant aléatoirement de nouveaux territoires, sans changement d'échelle brutal, parmi ceux qui se sont préparés. La mesure des effets devra porter prioritairement sur les éligibles avant leur embauche en EBE et sur les bénéficiaires une fois qu'ils auront intégré les EBE, puis sur l'impact global du dispositif sur les territoires et les autres acteurs possiblement touchés.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. L'EXPÉRIMENTATION TERRITORIALE CONTRE LE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE (ETCLD), DÉPLOYÉE SUR DIX TERRITOIRES, OFFRE UN EMPLOI À DURÉE INDÉTERMINÉE AUX PERSONNES « PRIVÉES D'EMPLOI » DEPUIS PLUS D'UN AN.....	2
1.1. Les principales spécificités de l'expérimentation résident dans l'offre d'un contrat à durée indéterminée (CDI) et le pilotage par les acteurs locaux.....	2
1.1.1. <i>L'expérimentation s'appuie sur l'hypothèse du réinvestissement des dépenses évitées par la suppression du chômage de longue durée.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>La notion de privation d'emploi dépasse les critères d'inactivité et de recherche d'emploi qui caractérisent habituellement le chômage.....</i>	<i>3</i>
1.1.3. <i>Une des principales spécificités du projet réside dans l'impulsion locale et la gouvernance territoriale du projet.....</i>	<i>6</i>
1.2. Onze entreprises à but d'emploi ont été créées en 2017 et 2018, et emploient 742 personnes en juin 2019 sur des territoires diversifiés.....	8
1.2.1. <i>L'expérimentation est déployée sur dix territoires ruraux et urbains, qui préparaient, pour certains, le projet depuis plusieurs années.....</i>	<i>8</i>
1.2.2. <i>Les EBE sont principalement des associations, qui salarient jusqu'à plus de 100 personnes et exercent en moyenne plus d'une dizaine d'activités différentes.....</i>	<i>10</i>
1.2.3. <i>Le principe de « complémentarité » des activités, tel que défini actuellement, ne garantit pas le respect du droit de la concurrence.....</i>	<i>14</i>
1.2.4. <i>Le nombre de bénéficiaires par rapport au nombre de personnes éligibles recensées et les sorties vers le marché de l'emploi ou la formation restent encore limités.....</i>	<i>15</i>
2. L'EXPÉRIMENTATION NÉCESSITE UN SOUTIEN FINANCIER IMPORTANT.....	19
2.1. L'évaluation des coûts et bénéfices nécessite d'analyser la situation contrefactuelle des personnes entrant en EBE.....	19
2.1.1. <i>La mesure des gains proposée par les promoteurs du projet s'appuie sur des hypothèses et des estimations qu'il est nécessaire d'objectiver.....</i>	<i>19</i>
2.1.2. <i>La mesure des effets attribuables à l'expérimentation requiert d'examiner la situation contrefactuelle des bénéficiaires en l'absence d'expérimentation.....</i>	<i>20</i>
2.1.3. <i>La mission s'est appuyée sur des données individuelles réelles et sur une population témoin similaire aux bénéficiaires.....</i>	<i>22</i>
2.2. Les retombées positives pour les finances publiques sont inférieures au montant initialement estimé.....	26
2.2.1. <i>Les recettes et économies sont moindres qu'escomptées.....</i>	<i>26</i>
2.2.2. <i>Les coûts évités sont difficiles à chiffrer et ne peuvent être attribués dans leur totalité au chômage de longue durée.....</i>	<i>29</i>
2.2.3. <i>Le transfert de charges vaut pour tous les dispositifs d'emploi aidé.....</i>	<i>33</i>
2.3. Le modèle économique des EBE reste à trouver.....	33
2.3.1. <i>L'ETCLD s'appuie très largement sur des financements publics, fournis principalement par l'État.....</i>	<i>33</i>
2.3.2. <i>Malgré les subventions d'amorçage apportées, la plupart des EBE restera déficitaire au moins jusqu'en 2021.....</i>	<i>37</i>

3. À LA DIFFÉRENCE DES POLITIQUES ACTIVES D'INCLUSION DANS L'EMPLOI, L'ETCLD NE SE POSITIONNE PAS DANS UNE LOGIQUE DE PARCOURS, MAIS VISE À OFFRIR À SES BÉNÉFICIAIRES SÉCURITÉ ET STABILITÉ	41
3.1. Hormis certains dispositifs à destination des personnes handicapées, les politiques visant les personnes très éloignées de l'emploi se positionnent comme un tremplin vers l'emploi	41
3.1.1. <i>L'ETCLD s'inscrit parmi les politiques publiques d'emploi dites « actives » à destination des personnes éloignées de l'emploi.....</i>	<i>41</i>
3.1.2. <i>Les « personnes éloignées de l'emploi » se caractérisent par un cumul de caractéristiques défavorables.....</i>	<i>42</i>
3.1.3. <i>Les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) offrent différentes situations d'emploi, en contrat à durée déterminée.....</i>	<i>43</i>
3.1.4. <i>Les entreprises adaptées s'adressent à des publics handicapés, avec un objectif de stabilité dans l'emploi.....</i>	<i>48</i>
3.1.5. <i>Les parcours emploi compétences recentrent les contrats aidés sur les publics les plus en difficulté, dans le secteur non marchand et sur des contrats courts.....</i>	<i>50</i>
3.1.6. <i>D'autres expérimentations soutenues par la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (2018) visent à faire évoluer l'offre d'insertion destinée aux personnes les plus éloignées de l'emploi</i>	<i>53</i>
3.2. Malgré la difficulté à comparer les dispositifs entre eux, certaines mesures à destination des demandeurs d'emploi ont démontré leur efficacité.....	54
3.2.1. <i>Les indicateurs classiques (aide au poste et taux de retour à l'emploi) sont insuffisants pour mesurer l'efficacité des dispositifs et devraient être éclairés par la mesure de l'éloignement à l'emploi.....</i>	<i>54</i>
3.2.2. <i>La formation, la certification et l'accompagnement dans une logique de développement des compétences et de parcours ont un impact positif sur la dynamique professionnelle des chômeurs.....</i>	<i>56</i>
3.3. L'ETCLD apporte une réponse indifférenciée à un public hétérogène au regard de son éloignement de l'emploi.....	59
3.3.1. <i>Une partie des salariés des EBE est très éloignée de l'emploi, tandis qu'une proportion non négligeable l'est significativement moins.....</i>	<i>59</i>
3.3.2. <i>L'ETCLD se distingue des autres politiques d'emploi par l'offre d'un CDI à un public large sans incitation à la reprise d'un emploi classique.....</i>	<i>63</i>
4. LA POURSUITE DE L'EXPÉRIMENTATION NÉCESSITE DE FAIRE ÉVOLUER LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE	65
4.1. Une extension dans la durée ou à d'autres territoires ne devrait pas être engagée sans une réflexion préalable sur la cible et les modalités de financement.....	65
4.2. La consolidation du modèle et la démonstration de sa soutenabilité doivent être un préalable à toute extension	68
4.2.1. <i>L'équilibre économique des EBE et plus globalement de l'expérimentation doit faire partie des objectifs et conditions de poursuite.....</i>	<i>68</i>
4.2.2. <i>La définition des activités autorisées doit être cohérente avec l'objectif de non-concurrence déloyale</i>	<i>70</i>
4.2.3. <i>La gouvernance doit être structurée et professionnalisée, et des rapprochements avec celle de l'insertion envisagés.....</i>	<i>71</i>

Rapport

4.3. La méthode d'évaluation mérite d'être renforcée pour mieux mesurer l'impact de l'expérimentation.....	73
4.3.1. <i>L'évaluation des expérimentations doit permettre d'enrichir les politiques de l'emploi, mais nécessite d'en préciser les modalités ex-ante</i>	73
4.3.2. <i>L'évaluation complète de l'expérimentation nécessite une approche quantitative et qualitative, et l'intégration des méthodes d'évaluation doit prévaloir dès le choix de nouveaux territoires.....</i>	75
LISTE RÉCAPITULATIVE DES PROPOSITIONS	79

INTRODUCTION

Par lettre du 4 juillet 2019, la ministre du travail et le ministre de l'économie et des finances ont confié à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et à l'inspection générale des finances (IGF) une mission d'évaluation du bilan économique et financier de l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée (ETCLD).

La mission commandée à l'IGAS et à l'IGF consiste en premier lieu à effectuer une analyse coûts / bénéfiques de l'ETCLD. Il s'agit également de positionner l'expérimentation parmi les autres politiques d'emploi et d'insertion et de fournir des pistes d'évolution possibles dans le cadre d'une éventuelle prolongation ou extension à d'autres territoires, envisagée dans le cadre de la stratégie pauvreté annoncée par le Président de la République en septembre 2018.

La mission s'est inscrite en complémentarité avec les travaux d'évaluation du comité scientifique prévus par la loi, qui examinent plus globalement l'impact sur les personnes participant à l'expérimentation et sur les territoires, et dont le rapport intermédiaire doit paraître à l'automne 2019. L'analyse coûts / bénéfiques plus particulièrement a été conduite avec la collaboration de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail (DARES), qui assure par ailleurs le secrétariat du comité scientifique.

Les inspecteurs membres de la mission ont visité trois entreprises à but d'emploi situées dans un territoire rural de la Meurthe-et-Moselle et un territoire urbain du département du Rhône. La mission a réalisé des entretiens avec près d'une centaine de personnes impliquées dans l'expérimentation et dans les politiques d'emploi et d'insertion. Enfin, elle a élaboré en collaboration avec la DARES une méthode d'estimation du bilan financier de l'expérimentation, avec notamment l'appui de Pôle emploi et de la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) qui ont permis d'effectuer l'analyse sur les données individuelles réelles des bénéficiaires de l'ETCLD.

Le rapport se penche en premier lieu sur les caractéristiques de l'expérimentation, notamment l'offre d'un CDI subventionné, le public cible visé ou encore les activités mises en place qui doivent être non concurrentielles avec des activités existant sur le territoire.

La seconde partie du rapport porte sur l'analyse économique et financière de l'expérimentation.

L'analyse du positionnement des EBE par rapport aux politiques d'emploi les plus proches est développée en troisième partie.

Enfin, sur le fondement de ces constats, la mission se prononce sur les conditions d'une extension temporelle ou géographique de l'expérimentation.

1. L'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée (ETCLD), déployée sur dix territoires, offre un emploi à durée indéterminée aux personnes « privées d'emploi » depuis plus d'un an

1.1. Les principales spécificités de l'expérimentation résident dans l'offre d'un contrat à durée indéterminée (CDI) et le pilotage par les acteurs locaux

1.1.1. L'expérimentation s'appuie sur l'hypothèse du réinvestissement des dépenses évitées par la suppression du chômage de longue durée

L'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée (ETCLD), prévue pour cinq ans (2016-2020) par la loi du 29 février 2016, consiste à proposer un contrat à durée indéterminée (CDI), à temps de travail choisi et rémunéré au salaire minimum de croissance (SMIC), aux personnes « privées d'emploi » depuis plus d'un an ayant vécu au moins six mois sur le territoire considéré.

La loi précise à son article 1 les objectifs et le cadre dans lequel s'insère l'expérimentation :

- ◆ en premier lieu, ETCLD a pour objectif de :
 - « *résorber fortement le chômage de longue durée* » des territoires dans lesquels l'expérimentation est déployée tout en s'inscrivant, pour les collectivités territoriales, en « *complémenta[rité] des politiques publiques en faveur du développement économique et de la lutte contre le chômage* » ;
 - apporter un « *bénéfice [...] supérieur au coût du dispositif* » à l'État et aux autres contributeurs publics et privés volontaires qui apportent leur concours financier ;
- ◆ en second lieu, une évaluation par un comité scientifique¹ a été prévue dès le lancement de l'expérimentation « *afin de déterminer les conditions appropriées pour son éventuelle généralisation* ».

Les objectifs de l'expérimentation tels que déclinés et précisés dans l'appel à candidatures lancé auprès des territoires en juillet 2016 sont les suivants :

- ◆ montrer qu'il est possible à l'échelle d'un territoire, sans surcoût pour la collectivité, de proposer à tout chômeur de longue durée qui le souhaite, un emploi à durée indéterminée à temps choisi, en développant et finançant des activités utiles et non concurrentes des emplois existants pour répondre aux besoins des différents acteurs du territoire ;
- ◆ observer l'impact de l'expérimentation sur le territoire, et les bénéfices obtenus d'un point de vue humain, sociétal et économique ;
- ◆ vérifier la viabilité économique sur le long terme des entreprises conventionnées à cette fin.

¹ Aux termes de l'article 23 du décret n° 2016-1027 du 27 juillet 2016 relatif à l'ETCLD, il est composé de personnalités reconnues pour leurs compétences académiques et de représentants des services des études et des statistiques et de l'administration des ministères sociaux. Sa composition est définie par arrêté du 28 septembre 2018 : Pôle emploi, délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère des solidarités et de la santé, commissariat général à l'égalité des territoires. La direction de l'animation de la recherche, des études et statistiques (DARES) du ministère du travail est membre et assure le secrétariat.

Rapport

L'un des principes de l'expérimentation, issue à l'origine d'une initiative d'ATD Quart Monde², est donc de réaffecter au financement d'emplois les coûts liés au chômage. L'ETCLD prend ainsi place dans la catégorie des politiques d'emploi dites « actives », par opposition aux politiques passives qui visent à compenser les bénéficiaires pour les pertes financières associées à leur situation de chômage.

Encadré 1 : Les trois principes fondamentaux du projet « Territoire zéro chômeur de longue durée » à l'origine de l'expérimentation

Le projet « Territoires zéro chômeur de longue durée » initié par ATD Quart Monde est fondé sur les trois principes suivants, qui ne sont pas repris textuellement dans les textes règlementaires, mais auxquels l'association ETCLD, gestionnaire des fonds d'expérimentation versés par l'État, se réfère :

- ◆ 1) « *personne n'est inemployable pour peu que l'emploi soit adapté à chacun* » ;
- ◆ 2) « *ce n'est pas le travail qui manque* », les travaux utiles à la société et non effectués étant supposés nombreux ;
- ◆ 3) « *ce n'est pas l'argent qui manque* », le coût de la privation d'emploi pour l'ensemble de la société étant, d'après ATD Quart Monde et l'association ETCLD, supérieur au SMIC brut.

1.1.2. La notion de privation d'emploi dépasse les critères d'inactivité et de recherche d'emploi qui caractérisent habituellement le chômage

Selon les termes de la loi d'expérimentation, l'ETCLD s'adresse aux personnes inscrites à Pôle emploi, privées d'emploi depuis plus d'un an malgré l'accomplissement d'actes positifs de recherche d'emploi et domiciliées depuis au moins six mois dans l'un des territoires participant à l'expérimentation³. L'expérimentation s'appuie ainsi sur la notion de « privation d'emploi » qui lui est propre et se distingue du « chômage de longue durée » mesuré par l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE) et de la catégorie administrative de « demandeur d'emploi de longue durée » de Pôle emploi.

- ◆ **La notion de « privation d'emploi » utilisée par l'ETCLD diffère d'une part de la mesure du chômage de longue durée de l'INSEE.**

L'INSEE reprend la définition du Bureau International du Travail (BIT) adoptée en 1982, à savoir les personnes en âge de travailler qui ne travaillent pas, sont immédiatement disponibles et cherchent activement un emploi⁴, et ce depuis plus d'un an⁵. La mesure de l'INSEE s'appuie sur des enquêtes⁶ et n'est pas affectée par l'inscription ou non à Pôle emploi.

² ATD Quart Monde a créé en 2002 une structure à Noisy-Le-Grand, « *Travailler et apprendre ensemble* », visant à embaucher des « personnes très éloignées de l'emploi » en CDI. L'association a en outre soutenu dès 2013-2014 plusieurs territoires dans leur préparation à la mise en place d'un projet « *Territoires zéro chômeur de longue durée* ». Voir notamment C. Hédon, D. Goubert et D. Le Guillou, « *Zéro chômeur – Dix territoires relèvent le défi* », Éditions Quart Monde 2019, pages 90 à 95.

³ Article 2 de la loi d'expérimentation.

⁴ Plus précisément, un chômeur est une personne en âge de travailler (15 ans ou plus) qui répond simultanément à trois conditions : (1) être sans emploi, c'est à dire ne pas avoir travaillé au moins une heure durant une semaine de référence ; (2) être disponible pour prendre un emploi dans les 15 jours ; (3) avoir cherché activement un emploi dans le mois précédent ou en avoir trouvé un qui commence dans moins de trois mois. Un chômeur n'est pas nécessairement inscrit à Pôle Emploi (et inversement).

Cf. <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1689>.

⁵ <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1129>.

⁶ L'Institut se base sur un sondage trimestriel auprès de 110 000 personnes et en extrapole un chiffre, rapporté à celui du nombre d'actifs pour obtenir un taux de chômage.

Rapport

Les enquêtes de l'INSEE permettent, outre la mesure du chômage au sens du BIT, de recenser les personnes ne répondant pas exactement aux critères du BIT et ainsi de mesurer le halo autour du chômage⁷.

Ainsi, au second trimestre 2019, en France métropolitaine, le nombre de chômeurs au sens du BIT s'établit à 2,4 millions de personnes ; parmi elles 0,9 million de personnes déclare rechercher un emploi depuis au moins un an. Parmi les personnes inactives au sens du BIT, 1,5 millions souhaitent un emploi sans être considérées au chômage : elles constituent le halo autour du chômage⁸.

La notion de privation d'emploi se distingue principalement de la définition INSEE par le fait qu'il n'est pas nécessaire d'avoir été sans activité dans la semaine de référence de l'enquête et d'avoir effectué des recherches actives (cf. tableau 1 présentant une comparaison de différentes définitions).

◆ **La notion de privation d'emploi utilisée par l'ETCLD diffère de la catégorie administrative de demandeur d'emploi de longue durée de Pôle emploi.**

Cette définition regroupe les personnes restées inscrites douze mois ou plus sur les listes de Pôle emploi. Le nombre d'inscrits dans les fichiers de Pôle emploi est réparti en cinq catégories (A à E), selon la présence ou non de périodes d'activité dans le mois⁹. Une personne sans activité mais qui n'est pas ou plus inscrite à Pôle emploi sort donc du décompte. Un chômeur bénéficiant d'une formation n'est plus tenu d'effectuer des actes positifs de recherche et reste inscrit, mais change de catégorie. Un chômeur qui oublie de s'actualiser auprès de l'établissement public en est radié, ne reçoit plus les allocations chômage et n'est plus comptabilisé dans les statistiques, même s'il peut continuer à chercher du travail.

En moyenne au deuxième trimestre 2019, en France métropolitaine, le nombre de personnes inscrites à Pôle emploi et tenues de rechercher un emploi (catégories A, B, C) s'établit à 5,6 millions. Parmi elles, 3,4 millions de personnes sont sans emploi (catégorie A) et 2,2 exercent une activité réduite (catégories B, C). Au sein des catégories A, B et C, 2,6 millions de personnes sont demandeurs d'emploi de longue durée, c'est-à-dire inscrites à Pôle emploi depuis un an ou plus¹⁰.

⁷ Le Bureau international du travail (BIT) a fourni une définition stricte du chômage, mais qui ignore certaines interactions qu'il peut y avoir avec l'emploi (travail occasionnel, sous-emploi), ou avec l'inactivité : en effet, certaines personnes souhaitent travailler mais sont « classées » comme inactives, soit parce qu'elles ne sont pas disponibles rapidement pour travailler (deux semaines), soit parce qu'elles ne recherchent pas activement un emploi. Ces personnes forment ce qu'on appelle un « halo » autour du chômage.

⁸ Cf. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4201123>.

⁹ Catégorie A : Demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi / Catégorie B : Demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite courte (i.e. de 78 heures ou moins au cours du mois) / Catégorie C : Demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite longue (i.e. plus de 78 heures au cours du mois) / Catégorie D : Demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi (en raison d'un stage, d'une formation, d'une maladie...), y compris les demandeurs d'emploi en contrat de sécurisation professionnelle / Catégorie E : Demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, en emploi (par exemple : bénéficiaires de contrats aidés).

¹⁰ Cf. <https://statistiques.pole-emploi.org/stmt/publication>.

Rapport

La définition des personnes privées durablement d'emploi (PPDE) admise par l'expérimentation intègre les personnes se déclarant non satisfaites de leur niveau d'activité, qu'elles soient ou non en recherche active d'emploi et qu'elles aient travaillé ou non au cours de l'année¹¹. Elles n'ont pas nécessairement été préalablement suivies par Pôle emploi, ni par un autre acteur du service public de l'emploi¹², et peuvent s'y inscrire au moment de leur entrée dans l'expérimentation (cf. tableau 1).

Tandis que le projet initial pouvait être interprété comme une solution de dernier recours pour les personnes les plus éloignées de l'emploi en situation de pauvreté, notamment sur la base du principe que « *personne n'est inemployable* »¹³, la « privation d'emploi » telle que définie dans le cadre de l'expérimentation concerne plus largement les chômeurs au sens large et le halo autour du chômage. Le concept de privation d'emploi et son interprétation font ainsi débat, les acteurs locaux s'interrogeant sur la définition du public cible¹⁴.

Le chiffre du chômage retenu par l'ETCLD pour estimer le public cible de l'expérimentation¹⁵ est celui des demandeurs d'emploi non indemnisables par l'assurance chômage, soit 2,6 millions de personnes, bien que la définition des « personnes privées durablement d'emploi » diffère de celle des « demandeurs d'emploi de longue durée ».

Tableau 1 : Comparaison de la définition du public cible avec les définitions du chômage de longue durée de Pôle emploi et de l'INSEE

	INSEE / BIT	Pôle emploi	ETCLD
Terme utilisé	Chômeur de longue durée	Demandeur d'emploi de longue durée	Personne privée durablement d'emploi
Inscription obligatoire à Pôle emploi (ou suivi par le service public de l'emploi)	Non	Oui	Non ¹⁶
Absence totale d'activité (y compris à temps partiel) sur la période considérée	Oui	Non (temps partiel ou complet possible)	Non (temps partiel possible)
Obligation d'avoir effectué des recherches actives	Oui	Dépend de la catégorie de demandeur d'emploi	Non ¹⁷
Obligation d'être immédiatement disponible	Oui	Non	N.A.
Expression d'une privation totale ou partielle d'emploi par la personne concernée	Non	N.A.	Oui ¹⁸
Durée de la situation	1 an	1 an	1 an
Moyen de mesure	Enquête	Données administratives	Données déclaratives ¹⁹

Source : Mission.

¹¹ L'association ETCLD indique dans son second bilan intermédiaire (septembre 2019) que la durée moyenne de privation d'emploi exprimée par les salariés embauchés en EBE au 31 mai 2019 est de 54 mois.

¹² Le service public de l'emploi dans les territoires comprend les représentants de l'État et les principaux opérateurs chargés de la mise en œuvre des politiques de l'emploi au niveau territorial : Pôle emploi, missions locales et organismes de placement spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap.

¹³ Voir aussi Ch. Abrossimov, D. Prost, « *Étude macro-économique sur le coût de la privation d'emploi* », 2017, actualisation d'une étude macro-économique réalisée en 2015 par D. Prost (ATD Quart Monde) sous la direction de P. Valentin, page 4 : « *L'objet du projet « Territoires zéro chômeur de longue durée » est d'offrir un cadre permettant à toutes les personnes, durablement privées d'un emploi stable et en situation de pauvreté d'accéder à un emploi en CDI à temps choisi. Ce sont donc la précarité et le chômage d'exclusion qui sont visés* » (publication disponible sur le site <http://etclld.fr/documents/>).

→ Voir page suivante pour la suite des notes de bas de page.

1.1.3. Une des principales spécificités du projet réside dans l'impulsion locale et la gouvernance territoriale du projet

L'expérimentation s'appuie sur deux principales instances, responsables de son pilotage et de sa mise en œuvre :

- ◆ l'**association ETCLD**, créée le 7 octobre 2016 et administrée par un conseil d'administration présidé par Louis Gallois, est responsable (i) de la gestion du fonds national d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée, prévu par la loi du 29 février 2016 et abondé lors des trois premières années de l'expérimentation par l'État et les départements et (ii) de l'animation et du développement du projet au niveau national. Sont membres de son conseil d'administration notamment des représentants de l'État, un commissaire du gouvernement (membre de la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP) au sein du ministère du travail), de Pôle emploi, des collectivités territoriales, d'organisations représentatives des employeurs et salariés, des comités locaux, d'institutions en charge de questions relatives à l'insertion, de personnalités qualifiées, de parlementaires, soit au total une quarantaine de personnes²⁰ ;
- ◆ les **comités locaux pour l'emploi** (CLE), créés spécifiquement dans le cadre de l'expérimentation, disposent d'un rôle pivot dans le pilotage et les orientations prises par l'expérimentation au niveau local. En sont membres, aux termes de la loi, *a minima* les collectivités territoriales parties prenantes de l'expérimentation – l'une d'elles assurant la présidence du comité –, les dirigeants et représentants de salariés des entreprises conventionnées, la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et Pôle emploi²¹. L'appel à candidatures a ajouté à cette liste des représentants d'entreprise²², auxquels les territoires peuvent décider d'adjoindre en pratique des associations locales, des chômeurs ou des habitants notamment²³.

¹⁴ Voir notamment les travaux du comité scientifique d'évaluation de l'expérimentation.

¹⁵ Cf. étude d'ATD Quart Monde de 2017 susmentionnée.

¹⁶ Les personnes volontaires doivent être inscrites à Pôle emploi afin d'être considérées comme éligibles, mais ne doivent pas nécessairement avoir préalablement été inscrites à Pôle emploi (ni suivies par un acteur du service public de l'emploi).

¹⁷ La loi prévoit à son article 2 que les personnes aient été privées d'emploi depuis plus d'un an malgré l'accomplissement d'actes positifs de recherche d'emploi. La sélection s'est en pratique effectuée sur la base de la motivation et du volontariat, ainsi que de critères variables selon les territoires (voir également sur ce point les travaux du comité scientifique).

¹⁸ Cette « privation » déclarée peut être une inadéquation exprimée par la personne entre son emploi et ses souhaits ou compétences.

¹⁹ Que certains comités locaux complètent, notamment en cas de doute, par la vérification de documents administratifs (ex : fiches de paie).

²⁰ Cf. article 3 de la loi d'expérimentation.

²¹ Article 20 du décret n° 2016-1027 du 27 juillet 2016 relatif à l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée.

²² Appel à candidatures de l'expérimentation, page 13.

²³ Voir notamment les conventions signées entre les collectivités locales qui portent les comités locaux de l'expérimentation et l'association ETCLD.

Rapport

L'association ETCLD, gestionnaire du fonds d'expérimentation, a ainsi fixé le cahier des charges à respecter par les collectivités porteuses des projets de création d'EBE et proposé la liste des territoires retenus au ministre du travail, tous deux validés par un arrêté ministériel²⁴. L'association ETCLD signe en outre des conventions avec l'État, les collectivités et les entreprises à but d'emploi (EBE), pivots du dispositif, fixant pour chacune leurs engagements sur la durée de l'expérimentation.

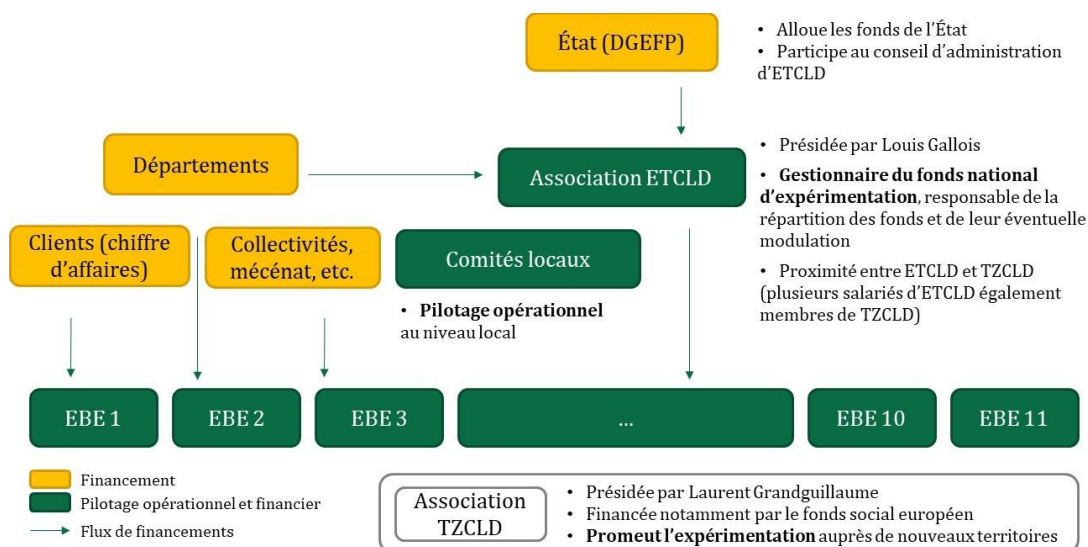
Le comité local est responsable de la définition des moyens d'atteindre l'objectif zéro chômeur. Il établit un programme d'actions nécessaire à la validation de la candidature du territoire, qui a pour objet de promouvoir la création d'entreprises conventionnées²⁵. Son rôle est fondamental dans plusieurs domaines : il mobilise les demandeurs d'emploi du territoire ; il réfléchit à de nouvelles activités utiles et non concurrentielles vis-à-vis d'entreprises existantes dont les emplois ne sont pas subventionnés, à la façon de les mettre en place et de les tarifier ; il envisage des partenariats.

Contrairement à d'autres dispositifs d'insertion et de lutte contre le chômage, notamment l'insertion par l'activité économique (IAE), il n'est pas délivré d'agrément, ni par Pôle emploi afin d'autoriser l'entrée des personnes volontaires en EBE, ni par la DIRECCTE afin d'autoriser les activités réalisées par l'EBE locale. Le comité local est le seul décisionnaire sur ces questions, avec des modalités de prise de décision qui peuvent varier selon les territoires.

Le rôle de l'État est principalement concentré au niveau national. Il porte sur la définition du cadre réglementaire encadrant l'expérimentation, la validation de la liste des territoires proposée par l'association ETCLD, ainsi que l'allocation et le contrôle des financements. Il est également garant du respect de l'objet social et du fonctionnement de l'association ETCLD.

Parallèlement à cette organisation de la gouvernance du dispositif présentée au graphique 1 ci-dessous, sans y être formellement associée, l'association Territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD) participe à la communication en faveur de l'initiative et est active dans la préparation de nouveaux territoires en vue d'une éventuelle extension.

Graphique 1 : Principales instances de gouvernance et financement de l'expérimentation



Source : Mission.

²⁴ Arrêté du 29 juillet 2016 relatif à l'approbation du cahier des charges « Appel à projets - Expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée ». Arrêté du 24 novembre 2016 fixant la liste des territoires retenus pour mener l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée.

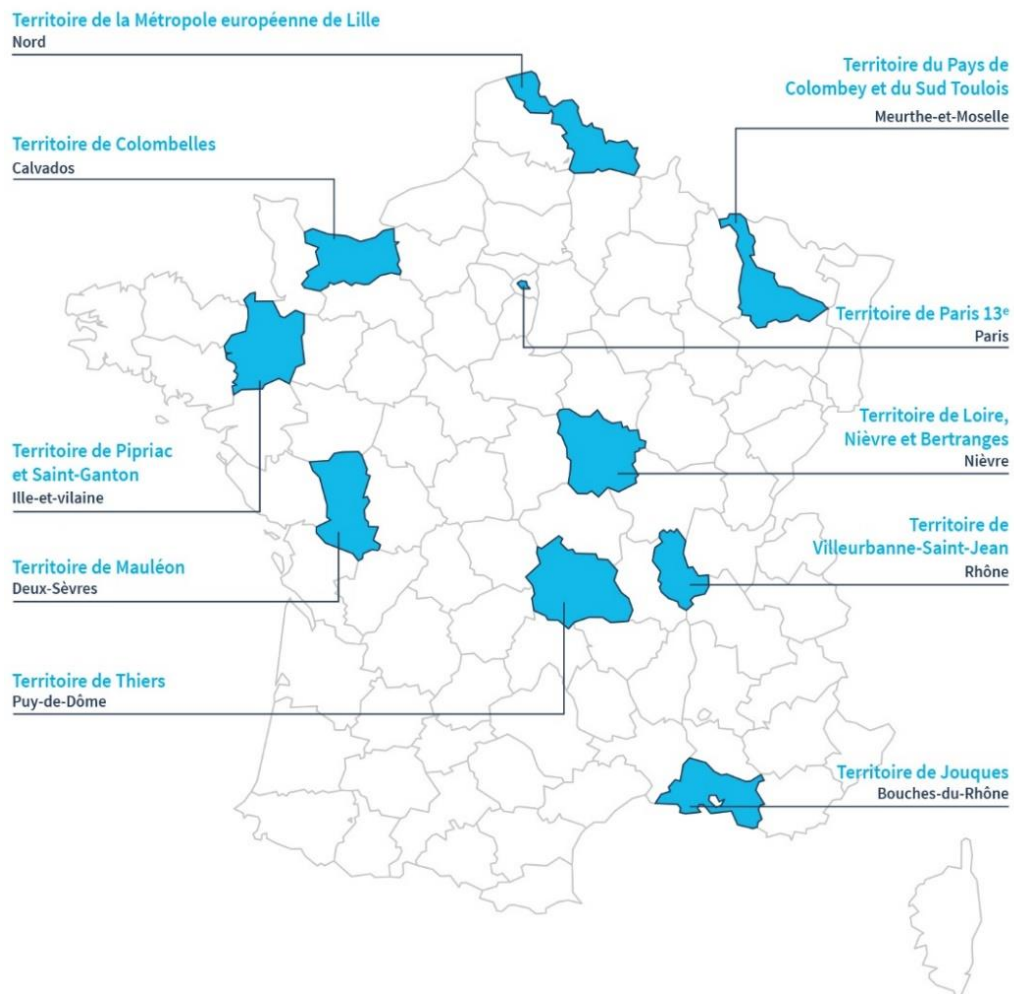
²⁵ Le conventionnement d'entreprises existantes pour l'embauche des chômeurs de longue durée était également possible, mais n'a en pratique pas été mis en place dans les territoires expérimentaux.

1.2. Onze entreprises à but d'emploi ont été créées en 2017 et 2018, et emploient 742 personnes en juin 2019 sur des territoires diversifiés

1.2.1. L'expérimentation est déployée sur dix territoires ruraux et urbains, qui préparaient, pour certains, le projet depuis plusieurs années

Dix territoires – cinq territoires ruraux et cinq territoires urbains – bénéficient actuellement de l'expérimentation. Onze entreprises à but d'emploi (EBE) ont été ainsi créées (cf. graphique 2). Un « territoire » désigne dans le cadre de l'expérimentation une zone géographique sur laquelle résident approximativement 5 à 10 000 habitants²⁶.

Graphique 2 : Répartition des dix territoires expérimentaux



Source : Bilan intermédiaire 2018 de l'association ETCLD.

²⁶ Voir appel à candidatures de l'expérimentation.

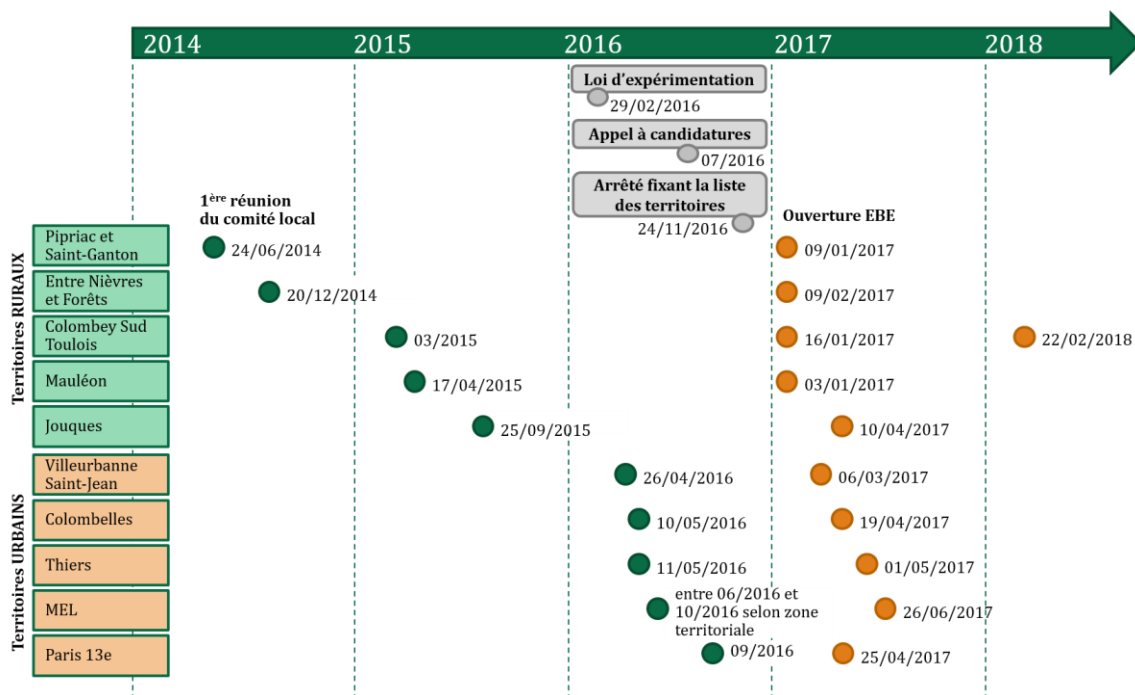
Rapport

Dès 2013, quatre territoires ruraux se sont préparés avec l'appui d'ATD Quart Monde (rejoints par un cinquième en 2015) au lancement d'un projet « Territoires zéro chômeur de longue durée »²⁷, bien avant le vote de la loi susmentionnée en février 2016 (cf. graphique 3). Outre ces cinq territoires, cinq autres (urbains) ont ensuite été choisis à l'automne 2016 lors de l'appel à candidatures pour participer à l'expérimentation.

Les critères de sélection étaient fondés notamment sur l'investissement et la préparation des acteurs locaux, mais ne prenaient pas en compte le fait que les territoires soient ou non parmi les plus touchés par le chômage. La mobilisation et la préparation des territoires ont constitué un travail de quelques mois à plusieurs années avant l'ouverture des dix premières EBE au premier semestre 2017.

Les associations ou entreprises dont la création a été décidée par les comités locaux des territoires sélectionnés ont ensuite été conventionnées en tant que « EBE » par le biais de conventions signées entre la collectivité portant le comité local et l'association ETCLD. Une entreprise non identifiée à la signature de ces conventions peut être conventionnée sur proposition du comité local et intégrée au conventionnement initial par avenant.

Graphique 3 : Principales dates de l'ETCLD



Source : Mission, d'après données fournies à la mission par l'association ETCLD.

Les caractéristiques des territoires d'expérimentation, présentées dans le tableau 2, sont variées : les territoires peuvent être constitués d'une commune ou d'une partie de commune, ou recouvrir l'ensemble d'une communauté de communes (le territoire de Colombey-Sud Toulous regroupant ainsi plus de trente communes, et être situées en territoire rural ou urbain dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV). L'ETCLD appréhende ainsi des problématiques sociales différentes.

²⁷ Voir C. Hédon, D. Goubert, D. Le Guillou, « Zéro chômeur – Dix territoires relèvent le défi », Éditions Quart Monde 2019, pages 90 à 95.

Rapport

Tableau 2 : Caractéristiques des territoires d'expérimentation

Nom du territoire d'expérimentation	Localisation	Territoire administratif couvert	Habitants
Pipriac-Saint-Ganton	Ille-et-Vilaine (45 km de Rennes)	Communes de Pipriac et de Saint-Ganton	4 117
Entre Nièbres et Forêts	Nièvre (28 km de Nevers)	Ancienne communauté de communes Entre Nièbres et Forêts	3 860
Mauléon	Deux-Sèvres (20 km de Cholet, 70 km de Nantes, Angers ou Saumur)	Commune de Mauléon	8 479
Jouques	Bouches-du-Rhône (25 km d'Aix en Provence)	Commune de Jouques	4 393
Villeurbanne Saint-Jean	Rhône (Métropole de Lyon)	QPV « La Ville Saint-Jean » (sur la commune de Villeurbanne)	3 500
Colombelles	Calvados (7 km de Caen)	Commune de Colombelles	6 513
Thiers	Puy-de-Dôme (40 km de Clermont-Ferrand et de Vichy)	QPV « Molles Cizolles » (sur la commune de Thiers)	2 870
Colombey-Sud Toulinois	Meurthe-et-Moselle (32 km de Nancy)	Communauté de communes du Pays de Colombey et du Sud Toulinois	11 365
Paris 13 ^e	Paris	QPV « Oudiné - Chevaleret » et « Bédier-Boutroux »	6 311
Métropole européenne de Lille (MEL)	Nord (MEL)	QPV les Oliveaux et le Segment « Triangle Menin-Clemenceau » du QPV « Phalempin » (sur les communes de Loos et Tourcoing)	7 500

Source : Mission, d'après association ETCLD, « Bilan intermédiaire 2018 ». Le nombre d'habitants est celui comptabilisé lors du dépôt de candidature.

1.2.2. Les EBE sont principalement des associations, qui salarient jusqu'à plus de 100 personnes et exercent en moyenne plus d'une dizaine d'activités différentes

Les EBE doivent conformément à la loi d'expérimentation être des entreprises de l'économie sociale et solidaire²⁸, mais peuvent disposer de statuts d'association ou d'entreprise. Ainsi, neuf des onze premières EBE ont été créées sous statut associatif²⁹ (cf. tableau 3).

²⁸ Au sens des articles 1 et 2 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (ESS). Afin de faire partie de l'économie dite sociale et solidaire, toute personne morale de droit privé doit remplir, aux termes de la loi, les conditions cumulatives suivantes : (1) Poursuivre un but autre que le seul partage des bénéfices ; (2) Présenter une gouvernance impliquant des associés, des salariés et des parties prenantes aux réalisations de l'entreprise dont l'expression n'est pas seulement liée à leur apport en capital ou au montant de leur contribution financière ; (3) Utiliser majoritairement les bénéfices pour le maintien et le développement de l'activité de l'entreprise et s'abstenir de distribuer les réserves obligatoires constituées, qui sont impartageables.

Les sociétés commerciales en particulier doivent en outre : (1) Rechercher une utilité sociale, c'est-à-dire apporter un soutien à des personnes en situation de fragilité, contribuer à la lutte contre les exclusions et inégalités, à l'éducation à la citoyenneté, au renforcement du lien social ou de la cohésion des territoires ; (2) Appliquer certains principes de gestion, notamment la constitution d'une réserve statutaire obligatoire à partir des bénéfices, et l'interdiction d'amortir le capital et de procéder à une réduction du capital non motivée par des pertes, sauf cas particulier.

²⁹ L'EBE *La Fabrique* de Colombey-Sud Toulinois est par ailleurs passée du statut d'association à celui de société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) en 2019.

Rapport

Tableau 3 : Noms et statuts des EBE

Nom du territoire d'expérimentation	Nom de l'EBE	Statut
Pipriac-Saint-Ganton	Tezea	Association assujettie TVA
Entre Nièvres et Forêts	EBE 58	Association non assujettie TVA
Mauléon	Esiam	Association assujettie TVA
Jouques	Elan	Association non assujettie TVA
Villeurbanne Saint-Jean	Emerjean	SAS Assujettie TVA
Colombelles	Atipic	Association non assujettie TVA (sauf pour activité commerciale)
Thiers	Actypôles	SCIC (SAS)
Colombey-Sud Toulinois	La Fabrique	Association assujettie TVA devenue SCIC (SA) en 2019
Colombey-Sud Toulinois	SCIC Laine	SCIC (SARL)
Paris 13 ^e	13 Avenir	Association assujettie TVA pour activités de services aux personnes
MEL	La Fabrique de l'emploi	Association non assujettie TVA
Pipriac-Saint-Ganton	Tezea	Association assujettie TVA
Entre Nièvres et Forêts	EBE 58	Association non assujettie TVA
Mauléon	Esiam	Association assujettie TVA
Jouques	Elan	Association non assujettie TVA

Source : Mission, d'après association ETCLD, « Bilan intermédiaire 2018 », Annexe 1, pages 2 et suivantes, et site internet www.societe.com.

Neuf des onze EBE actuellement créées comptent entre 80 et 112 ETP. Face au constat que plusieurs EBE ont atteint une taille critique rendant pour certaines la gestion de nouveaux salariés difficile, il est envisagé dans cinq territoires de créer une à deux nouvelles EBE, ce qui conduirait à passer de 11 EBE à 17 EBE d'ici 2020/2021.

Les activités des EBE présentent la spécificité d'être d'une grande diversité. Chaque EBE a ainsi développé à ce jour en moyenne plus d'une dizaine d'activités (cf. tableau 4 présentant les principales activités des EBE) et pour plusieurs d'entre elles plus d'une vingtaine d'activités différentes.

La majorité des EBE a mis en place une activité de recyclerie/ressourcerie. Les EBE fournissent également une variété de services aux ménages et aux collectivités (animations, visites guidées, conciergerie de quartier, etc.) ou s'insèrent dans le tissu économique local (prestations aux entreprises, productions locales, etc.). Le personnel conventionné dédié aux services support internes (tels que la comptabilité, le secrétariat, la communication ou la gestion des ressources humaines) représentait en février 2019 15 à 30 % des effectifs.

Rapport

Tableau 4 : Panorama des activités exercées par les EBE à février 2019 (en nombre d'ETP et en % du nombre d'ETP de l'EBE)

EBE	ETP	Principales activités	Activités internes
Tezea (Pipriac)	103	<ul style="list-style-type: none"> - Recyclage (déchetterie, réparation de palettes, valorisation de métaux/pneus/etc., créations en bois de palette/tissus/ etc.) : 41 ETP (39 %) - Autres activités regroupant moins de 10 % des ETP chacune : nettoyage linge, conciergerie, maintenance de bâtiment, tronçonnage/bûcheronnage, services de coursier, prestations de maraîchage, surveillance scolaire, ménage / nettoyage vitres et vitrines, commerce ambulancier, nettoyage véhicules, etc. 	- Support : 19 ETP (18 %)
EBE 58 (entre Nièvres et forêts)	84	<ul style="list-style-type: none"> - Ressourcerie, recyclage de vélos, ventes de livres et objets d'occasion : 22 ETP (26 %) - Services aux forestiers : 14 ETP (17 %) - Autres activités regroupant moins de 10 % des ETP chacune : notamment services aux collectivités, créations en bois et en métal, maraîchage, réparation et vente de matériel d'occasion, petits travaux, etc. 	- Support : 15 ETP (17 %)
Esiam (Mauléon)	82	<ul style="list-style-type: none"> - Fabrication d'objets en bois/tissu et vente : 19 ETP (23 %) - Autres activités regroupant moins de 10 % des ETP chacune : entretien et autres services d'espaces verts, démantèlement menuiserie, prêt de personnel, transport de personnes (particuliers et associations), tri de déchets, ménage (associations et collectivités), surveillance cantine, laverie, services à la personne, travaux communes, visites guidées, etc. 	- Support : 14 ETP (16 %)
Elan (Jouques)	85	<ul style="list-style-type: none"> - Recyclerie : 24 ETP (28 %) - Location toilette sèches et mobilier urbain : 12 ETP (14 %) - Autres activités regroupant moins de 10 % des ETP chacune : services de jardinage/épierrage/aide oléicole, surveillance cantine, ménage, tourisme (location vélos, randonnées et visites), ramassage encombrants, aides administratives diverses, y compris comité local, petit jardinage, entretien sépulture, animation centre aéré, etc. 	- Support : 13 ETP (15 %) ³⁰
Emerjean (Villeurbanne)	82	<ul style="list-style-type: none"> - Couture, blanchisserie, cuisine : 22 ETP (27 %) - Services à destination du quartier : 19 ETP (23 %) - Travaux, environnement, jardin : 19 ETP (23 %) - Autres activités regroupant moins de 10 % des ETP chacune : campagnes d'information et portes ouvertes ETCLD, etc. 	- Support : 19 ETP (23 %)

³⁰ Les activités de marketing/communication associées à chaque activité (3 ETP au total, soit 3 % du nombre total d'ETP) ont été comptabilisées avec les autres ETP dédiés à cette activité.

Rapport

EBE	ETP	Principales activités	Activités internes
Atipic (Colombelles)	72	<ul style="list-style-type: none"> - Petits travaux : 17 ETP (24 %) - Services de proximité type transport de personnes, animations jardins pied d'immeubles, médiation sociale, garde nature, support informatique : 13 ETP (18 %) - Maraîchage : 10 ETP (14 %) - Ressourcerie (collecte et tri de déchets, fabrication d'objets) : 9 ETP (13 %) - Autres activités regroupant moins de 10 % des ETP chacune : commerce (bazar, vente matériel puériculture d'occasion), animations, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - Support : 10 ETP (17 %) - Développement d'activité : 1 ETP (2 %)
Actypôles (Thiers)	79	<ul style="list-style-type: none"> - Espaces verts : 14 ETP (17 %) - Déménagement/mobilité/réparation automobile : 10 ETP (13 %) - Couches lavables : 8 ETP (11 %) - Autres activités regroupant moins de 10 % des ETP chacune : valorisation de déchets, reconditionnement informatique, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - Support : 14 ETP (18 %) - Autres activités internes (magasin, gardiennage) : 12 ETP (15 %) - Personnel non affecté : 8 ETP (10 %)
La Fabrique (Colombey)	62	<ul style="list-style-type: none"> - Recyclerie : 10 ETP (16 %) - Bûcheronnage : 10 ETP (15 %) - Maraîchage bio : 7 ETP (11 %) - Travaux bâtiment : 6 ETP (10 %) - Autres activités regroupant moins de 10 % des ETP chacune : lien social, fabrication de sommiers, prestations de services, vente ambulante de pain, conserverie, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - Support : 8 ETP (13 %) - Prestations comité local : 3 ETP (5 %)
SCIC Laine (Colombey)	8	<ul style="list-style-type: none"> - Fabrication laine : 7 ETP (87 %) - Tonte : 1 ETP (13 %) 	<ul style="list-style-type: none"> - Support : N.D.
13 Avenir (Paris 13 ^e)	38	<ul style="list-style-type: none"> - Services de proximité type conciergerie senior, petit bricolage, gardiennage animaux, promenades urbaines : 16 ETP (41 %) - Menuiserie : 6 ETP (16 %) - Autres activités regroupant moins de 10 % des ETP chacune : jardins partagés, cyclo-logistique 	<ul style="list-style-type: none"> - Support : 11 ETP (30 %) - Communication / commercial : 2 ETP (3 %)
La Fabrique de l'emploi (MEL)	112	<ul style="list-style-type: none"> - Ressourcerie bois/textile/métaux/informatique : 26 ETP (23 %) - Conciergerie de quartier : 14 ETP (13 %) - Services de restauration : 14 ETP (12 %) - Épicerie solidaire : 13 ETP (11 %) - Agriculture urbaine : 12 ETP (11 %) - Autres activités regroupant moins de 10 % des ETP chacune : rénovation logement, transport solidaire, assurance solidaire 	<ul style="list-style-type: none"> - Support : 20 ETP (18 %) - Préfiguration d'activités : 5 ETP (4 %)

Source : Mission, d'après données fournies par l'association ETCLD, sites internet des EBE. Note : les périmètres des activités considérées comme internes peuvent varier d'une EBE à l'autre. En effet, la quasi-totalité d'entre elles recensent les salariés affectés aux fonctions support en tant que telles, mais certaines seulement recensent et intègrent aux fonctions support des salariés spécifiquement en charge du développement d'activité, des activités commerciales ou de la communication. Dans certains cas, elles identifient également le nombre d'ETP non affectés, ce qui n'est pas le cas de toutes les EBE. La proportion d'ETP de l'EBE SCIC Laine dédiée aux services support n'a pas été distinguée.

1.2.3. Le principe de « complémentarité » des activités, tel que défini actuellement, ne garantit pas le respect du droit de la concurrence

Les activités que peuvent exercer les EBE doivent aux termes de la loi être « *des activités pérennes et non concurrentes de celles déjà présentes sur le territoire* »³¹. Cette définition, plus souple que celle utilisée en droit de la concurrence, n'exclut ainsi pas la création d'activités présentes sur des territoires voisins. Certaines EBE se sont en conséquence positionnées – ou envisagent de se positionner – sur des activités de production ou de services, pour lesquelles la concurrence s'exerce sur un périmètre géographique plus large que le périmètre du territoire expérimental. Ainsi, bien qu'aucun producteur de matelas en laine cousus à la main, de confitures ou de services de réparation de voitures, ne soit, semble-t-il, présent sur les territoires expérimentaux dans lesquels ces activités ont été développées, ces services ne sont pas des activités pour lesquelles la concurrence s'exerce au niveau local. Elles sont en conséquence à même d'entrer en compétition avec des acteurs établis hors du territoire, à plus ou moins grande distance, soit parce que ces producteurs extérieurs au territoire vendent leurs produits ou services sur le territoire expérimental, soit parce que les clients du territoire sont prêts à se déplacer dans les territoires voisins pour acheter ces produits ou services.

Les différents comités locaux ont pu prendre des précautions plus ou moins strictes afin de limiter les effets d'une possible concurrence déloyale (services fournis uniquement aux personnes non solvables du territoire ; définition du prix à un niveau supérieur ou égal à celui des concurrents ; etc.). Néanmoins, le champ des activités possibles tel que défini par la loi n'impose en rien de prendre en compte le périmètre géographique sur lequel la concurrence s'exerce véritablement, et n'est donc pas défini par le « marché pertinent » au sens du droit de la concurrence.

Par ailleurs, le Conseil d'État avait estimé dans l'avis fourni le 12 novembre 2015 que la proposition de loi ne présentait pas de dispositions constitutives d'une aide soumise à l'obligation préalable de notification à la Commission européenne, celle-ci n'étant pas constitutive d'une aide d'État. Le Conseil d'État a considéré que « *les échanges entre États membres [n'étaient] pas susceptibles d'être affectés au stade de l'expérimentation* », en raison d'une part « *du champ géographique très limité pendant la première phase définie par la proposition de loi* » et d'autre part « *du fait que les entreprises bénéficiaires du dispositif [n'avaient] pas vocation à entrer en concurrence sur leur marché avec des entreprises de même nature d'autres États membres, qui n'auraient pas bénéficié du même dispositif d'aide* ». De plus, dans l'hypothèse où le financement apporté à l'expérimentation serait néanmoins considéré comme une aide d'État au sens du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le Conseil d'État a estimé que le dispositif relevait du champ du règlement général d'exemption par catégories d'aides (RGEC), dont l'article 32 concerne les aides à l'embauche de travailleurs défavorisés sous forme de subventions salariales.

Le critère utilisé en pratique par les comités locaux pour définir les activités autorisées (à savoir le fait qu'il n'existe pas de fournisseur du produit ou du service sur le territoire) n'est cependant pas suffisant : des entreprises issues de territoires voisins voire d'autres régions peuvent en effet fournir des produits et services sur les territoires expérimentaux tout en étant installées hors de ces territoires.

³¹ Article 1 de la loi d'expérimentation.

Rapport

En outre, l'article 32 relatif aux aides à l'embauche de travailleurs défavorisés sous forme de subventions salariales prévoit que les États membres ne soient exemptés de l'obligation de notification au niveau européen que si certaines conditions sont remplies, notamment – outre le respect de la législation nationale applicable ou de conventions collectives régissant les contrats de travail :

- ◆ le fait que les coûts admissibles sont les coûts salariés supportés pendant une période maximale de 12 mois à compter de l'embauche du travailleur défavorisé, ou 24 mois dans le cas de travailleurs gravement défavorisés^{32, 33} ;
- ◆ l'aide ne peut excéder 50 % des coûts admissibles et doit être versée au prorata de la période d'emploi^{34, 35}.

Le RGEC prévoit par ailleurs la possibilité d'octroyer des aides destinées à compenser les coûts de l'assistance fournie aux travailleurs défavorisés sans obligation de notification à certaines conditions (article 35).

Enfin, le règlement sur les aides « *de minimis* »³⁶ prévoit que des aides publiques n'excédant pas 200 000 € par entreprise en cumulé sur une période de trois exercices fiscaux ne constituent pas une aide d'État notifiable au niveau européen. Or, ce plafond est dépassé pour la plupart des EBE.

Il apparaît nécessaire qu'une analyse approfondie de la conformité de l'ETCLD avec la réglementation en matière de concurrence, et notamment au regard de la qualification d'aides d'État, soit effectuée.

1.2.4. Le nombre de bénéficiaires par rapport au nombre de personnes éligibles recensées et les sorties vers le marché de l'emploi ou la formation restent encore limités

Les dix territoires participant à l'expérimentation estimaient que 4 324 personnes privées durablement d'emploi étaient éligibles au 30 juin 2018 (le recensement s'élevait à 3 232 personnes lors de la promulgation de la loi), dont 2 883 demandeurs d'emploi de longue durée inscrits à Pôle emploi et 1 441 personnes non-inscrites à Pôle emploi (principalement des bénéficiaires du RSA et des personnes suivies par les missions locales)³⁷. Ceux-ci ont pu être recensés par l'ensemble des acteurs locaux (service public de l'emploi, services sociaux, etc.).

Le recensement et la sensibilisation des personnes a fait l'objet d'un travail amont approfondi par les acteurs des territoires, mobilisant une variété d'acteurs locaux et de canaux de communication (ex : Pôle emploi, mission locale, services sociaux, bailleurs sociaux, etc.), l'équipe locale en charge de monter le projet pouvant également effectuer du porte-à-porte.

³² Article 32 du RGEC.

³³ Défini à l'article 2 du RGEC.

³⁴ Article 32 du RGEC.

³⁵ Les conditions diffèrent pour les travailleurs handicapés (article 33 du RGEC) : l'aide pouvant couvrir jusqu'à 75 % des coûts admissibles et n'est pas limitée dans le temps.

³⁶ Article 3, paragraphe 2 du règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*. Le règlement (UE) n° 360/2012 de la Commission du 25 avril 2012 relatif aux aides *de minimis* accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général prévoit à son article 2 un plafond de 500 000 € en cumulé sur une période de trois exercices fiscaux. L'application de ce règlement suppose cependant que les activités des structures concernées remplissent les critères des services d'intérêt économique général et que les services en question aient préalablement été définis.

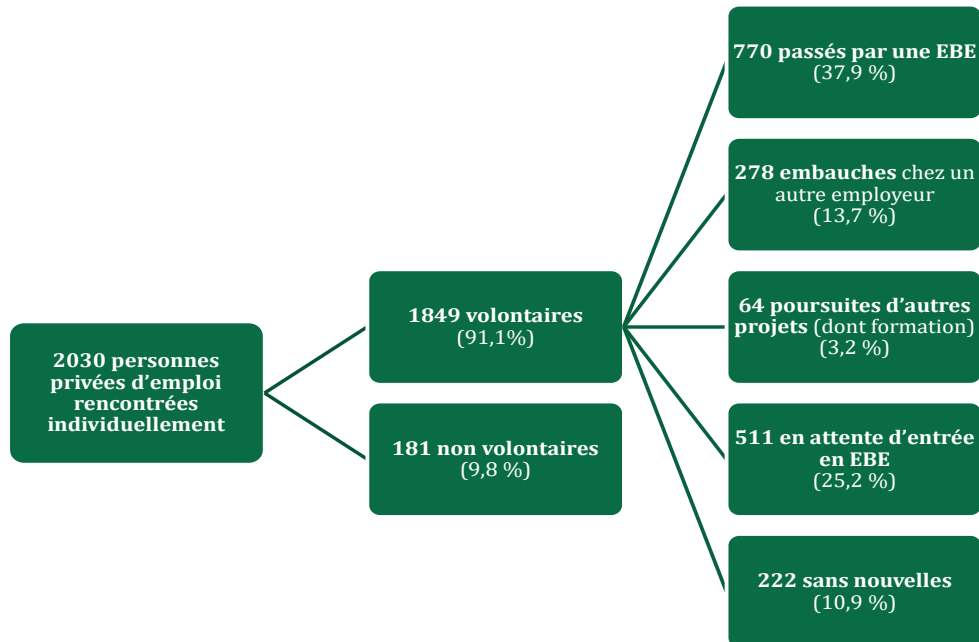
³⁷ Bilan intermédiaire 2018 de l'association ETCLD, page 21.

Rapport

Au 31 décembre 2018, 2 030 d'entre elles ont été rencontrées individuellement dont 1 849 qui se sont montrées volontaires (cf. graphique 4). L'entrée dans l'EBE traduit donc une motivation individuelle forte des bénéficiaires.

Après deux ans d'expérimentation, sur l'ensemble des dix territoires, 1 112 des 1 849 personnes privées durablement d'emploi et volontaires sont sorties de la privation d'emploi, soit par une embauche en EBE (770 personnes), soit par une embauche par un autre employeur (278 personnes³⁸), soit par la poursuite d'un autre projet ou d'une formation (64 personnes). Au 31 décembre 2018, les hommes représentent 55% des personnes embauchées en EBE, avec des variations importantes selon les EBE (la proportion d'hommes variant entre 33 et 70 %). 35 % ont plus de 50 ans, leur proportion variant là aussi de manière importante (entre 9 et 40 %), 59 % ont un niveau de formation inférieur ou égal à V³⁹.

Graphique 4 : Répartition des 2 030 personnes privées d'emploi rencontrées individuellement au 31 décembre 2018



Source : Mission, d'après bilan intermédiaire 2019 de l'association ETCLD, pages 27 et 28.

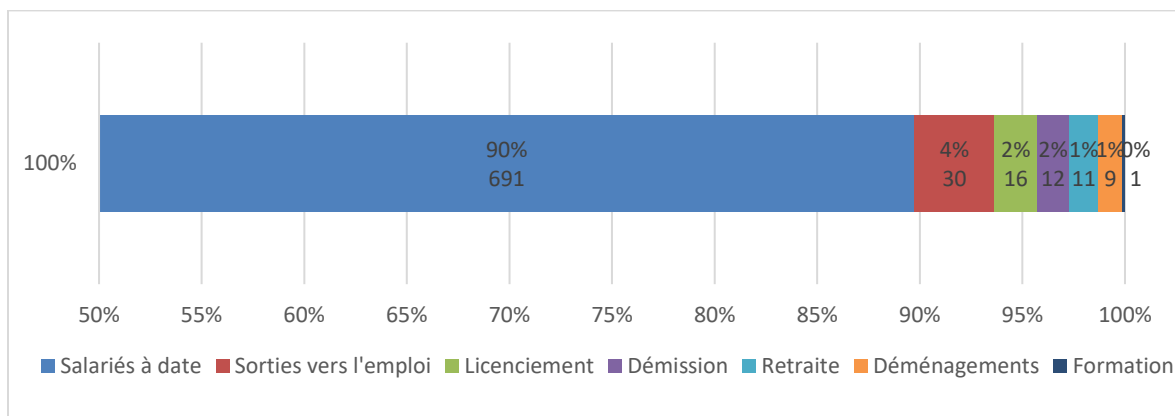
Fin 2018, **30 personnes passées par une EBE ont retrouvé un emploi hors EBE** (soit 4 % des 770 personnes passées par une EBE, cf. graphique 5).

³⁸ Sur les 197 personnes pour lesquelles l'information est connue, la répartition par type de contrat est la suivante : en CDI : 91 personnes, en CDD : 77 personnes, en intérim : 21 personnes ou en IAE : 8 personnes.

³⁹ Données de l'association ETCLD exploitées par la mission, au 31 décembre 2018.

Rapport

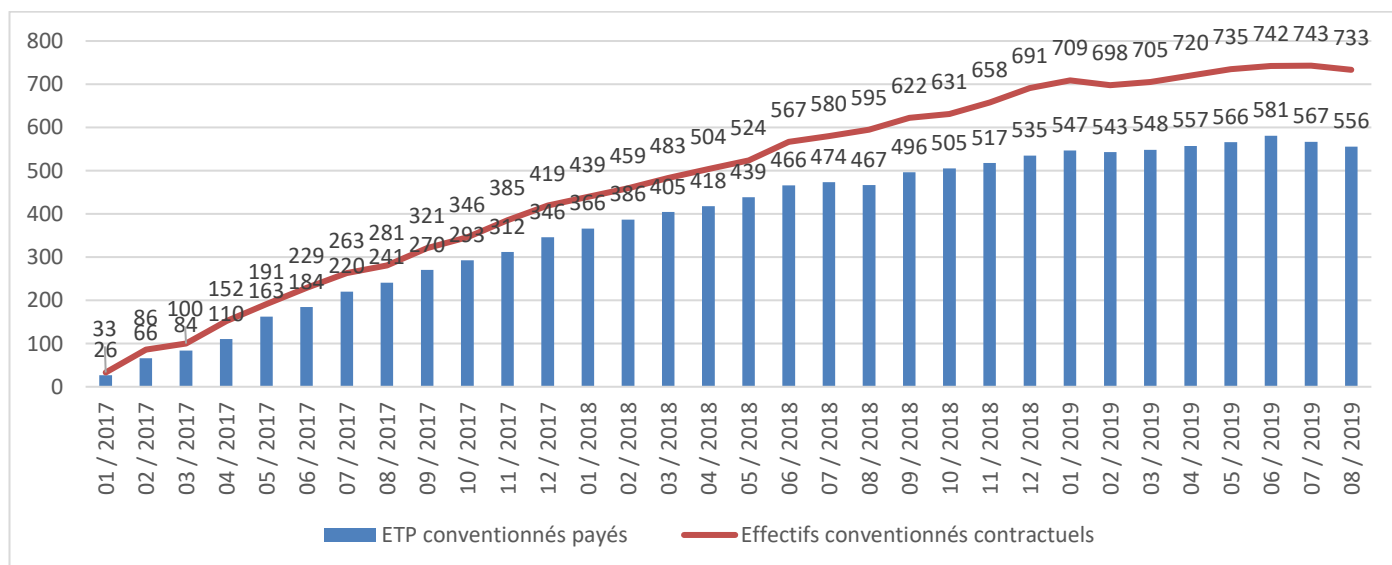
Graphique 5 : Devenir des 770 personnes passées par une EBE au 31 décembre 2018



Source : Mission, d'après bilan intermédiaire 2019 de l'association ETCLD, pages 27 et 28.

Le nombre d'équivalents temps plein conventionnés⁴⁰ a connu une croissance importante entre le premier semestre 2017 (ouverture des dix premières entreprises à but d'emploi) et la fin 2018 : leur nombre est passé de 184 équivalents temps plein en juin 2017 (soit 229 salariés) à 581 ETP en juin 2019 (soit 742 salariés), c'est-à-dire une multiplication par trois des effectifs. Cette tendance s'infléchit cependant en 2019 et devient même légèrement négative à partir de juillet 2019 (cf. graphique 6), indiquant un ralentissement des recrutements malgré la présence de personnes en attente, volontaires pour entrer dans les EBE.

Graphique 6 : Nombre de salariés conventionnés contractuels et d'ETP conventionnés payés⁴¹ par mois de janvier 2017 à août 2019



Source : Mission, d'après données fournies à la mission par l'association ETCLD.

⁴⁰ Les salariés conventionnés sont les personnes qui étaient privées durablement d'emploi avant leur entrée en EBE et pour lesquels un financement spécifique est versé par l'État.

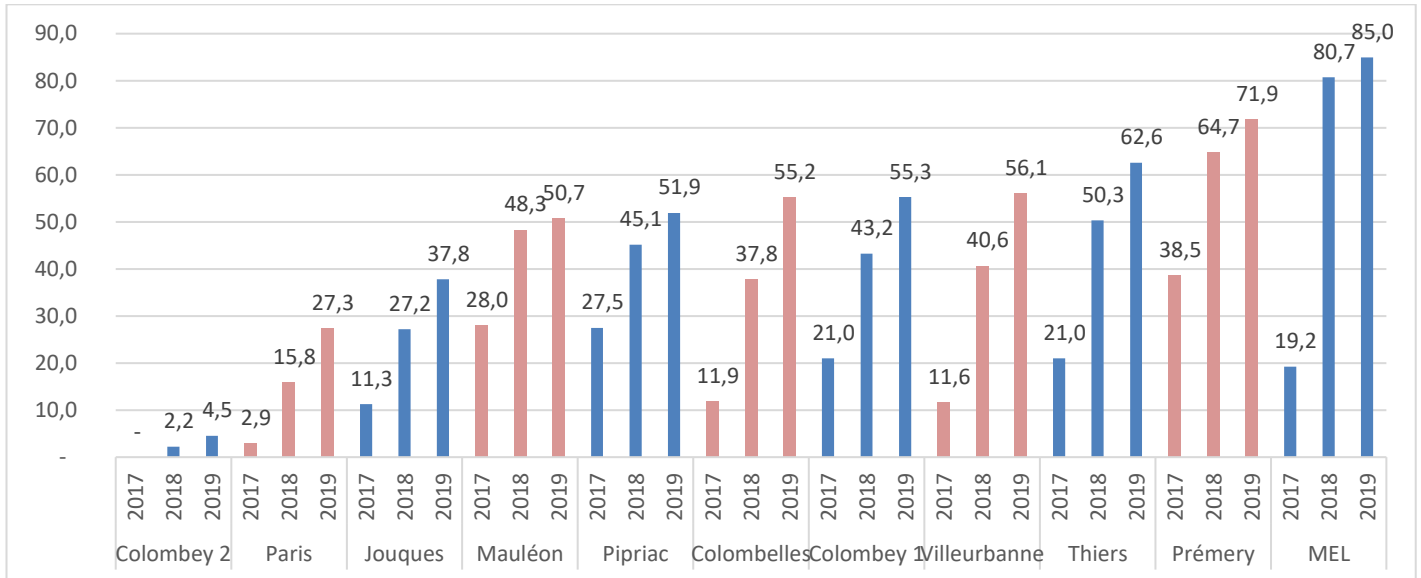
Les salariés non conventionnés sont : (1) les salariés des EBE qui occupent des postes d'encadrement et qui n'étaient pas avant leur entrée en EBE durablement privés d'emploi, (2) les salariés des comités locaux pour l'emploi (CLE) et (3) les salariés du fonds d'expérimentation.

⁴¹ Un ETP « contractuel » est un équivalent temps plein qui s'appuie sur le contrat de travail. Un ETP « payé » est un équivalent temps plein effectivement réalisé par un salarié au cours du mois écoulé et donc payé par l'EBE à ce salarié (pas d'absences injustifiées ou de congés sans solde par exemple).

Rapport

Parmi les EBE créées début 2017, six emploient 50 à 65 ETP en août 2019 (cf. graphique 7), et quatre présentent des tailles significativement inférieures (27,3 ETP à Paris 13^e arrondissement et 37,8 ETP à Jouques) ou supérieures (71,9 ETP à Prémery et 85 ETP à Villeurbanne).

Graphique 7 : Progression du nombre moyen annuel d'ETP conventionnés payés entre 2017 et août 2019



Source : Mission, d'après données fournies à la mission par l'association ETCLD (nombre d'ETP avant régularisation entre janvier 2017 et août 2019).

2. L'expérimentation nécessite un soutien financier important

2.1. L'évaluation des coûts et bénéfices nécessite d'analyser la situation contrefactuelle des personnes entrant en EBE

2.1.1. La mesure des gains proposée par les promoteurs du projet s'appuie sur des hypothèses et des estimations qu'il est nécessaire d'objectiver

L'expérimentation repose sur l'hypothèse que le coût de la privation d'emploi, pour l'ensemble de la société, est supérieur au SMIC brut⁴².

Le principe de « *l'activation des dépenses passives* » qui en découle consiste à réaffecter – dans un premier temps virtuellement⁴³ – au financement d'emplois les montants liés aux coûts du chômage, qu'il s'agisse de prestations sociales, de manque à gagner en taxes, cotisations et impôts pour l'État, ou d'externalités négatives pour la société tels que les coûts de la délinquance, de l'échec scolaire ou de santé qu'induiraient le chômage.

Trois catégories de gains sont ainsi identifiées :

- ◆ les « *économies individualisables* » qui correspondent aux dépenses et prestations sociales liées à la privation d'emploi ;
- ◆ les « *recettes individualisables* » qui correspondent à « *l'ensemble des gains pour les finances publiques et les institutions de protection sociale produits directement du fait de l'obtention d'un emploi par les salariés conventionnés* »⁴⁴ ainsi que les recettes complémentaires pour les finances publiques liées aux salariés non conventionnés qui sont considérées dans le bilan de l'association ETCLD comme découlant du projet, créateur de ces emplois⁴⁵ ;
- ◆ la réduction de certains coûts induits par la privation d'emploi.

Ce mécanisme a fait l'objet d'un chiffrage par ATD Quart Monde en 2016 à partir des budgets alloués à différentes politiques ou organismes publics⁴⁶. Il a été mis à jour en 2018 par l'association ETCLD, à partir notamment des données figurant sur les fiches de salaires de salariés et dans les comptes des EBE, de données déclaratives individuelles des bénéficiaires de l'expérimentation pour le calcul des prestations sociales et, concernant les coûts indirects considérés comme induits par le chômage (relatifs à la santé, la délinquance, etc.), à partir des estimations initiales d'ATD Quart Monde.

⁴² Voir par exemple le bilan intermédiaire 2018 publié par l'association ETCLD, page 2.

⁴³ Les montants correspondants n'étant pas directement versés par les acteurs bénéficiaires (notamment les départements dans une certaine mesure et l'Unedic ne contribuant pas à l'heure actuelle).

⁴⁴ Voir définitions des salariés « *conventionnés* » et « *non conventionnés* » à la note 40 ci-dessus.

⁴⁵ Association ETCLD, « *Bilan intermédiaire 2018* », page 46. L'association note que cette analyse des recettes reste partielle dans la mesure où il n'a pas été possible de calculer par exemple : (1) le différentiel d'imposition de l'ensemble des salariés directement liés au projet, conventionnés ou non ; (2) le différentiel de TVA lié au surcroît de consommation de l'ensemble des salariés non-conventionnés directement liés au projet ; (3) l'imposition des CLE.

⁴⁶ Ce chiffrage s'appuie sur les budgets globaux alloués à différentes politiques ou organismes publics. Par exemple dans le cas de la délinquance, les coûts sont ceux de la police, du système pénitentiaire, les coûts pour les victimes, etc. recensés par J. Bichot (2010) : « *Le coût du crime et de la délinquance* », Institut pour la justice – Études et Analyses n°8, avril 2010. Cette étude évaluait pour 2010 l'ensemble de ces coûts pour la collectivité à plus de 14 milliards d'euros. Les différents bilans faits par ETCLD en allouent une certaine proportion en fonction du public considéré comme cible, à savoir les personnes privées durablement d'emploi (dont le nombre est approximé en prenant le nombre de demandeurs d'emploi. Le même genre de calcul est mené pour la santé avec les dépenses d'assurance maladie, affectés aux chômeurs de longue durée au prorata de leur part dans la population totale.

Rapport

Il est à noter qu'en toute rigueur, les économies dites individualisables dépendent pour la plupart des revenus du ménage. La mission pourra néanmoins faire référence aux économies et recettes individualisables par souci de comparabilité avec le bilan intermédiaire 2018 de l'ETCLD.

Les deux estimations ont abouti à un coût induit par le chômage de longue durée d'environ 18 000 € par personne⁴⁷ et par an.

Cette méthode de calcul prend notamment pour hypothèse que les personnes entrant en EBE auraient continué à percevoir des prestations sociales et n'auraient majoritairement pas retrouvé d'emploi, si l'EBE n'avait pas existé.

Cette méthode ne permet pas de mesurer l'ensemble des effets pour la société prise dans sa globalité d'une telle expérimentation, qui peut bénéficier à différents acteurs (État, collectivités, ménages, entreprises, etc.) au-delà des bénéficiaires directs et possiblement d'en pénaliser certains. Elle tente d'évaluer les effets d'une politique publique de lutte contre le chômage sur ses bénéficiaires directs, et d'estimer les gains associés à ces effets pour la société, que ces gains soient directs (ex : réduction de prestations sociales) ou indirects (ex : réduction de la délinquance ou de l'échec scolaire dont il est supposé que les bénéficiaires et leur situation de chômage en sont à l'origine).

Sur cette base, les gains estimés par les promoteurs du projet servent de référence à l'établissement de la contribution au développement de l'emploi.

Dans ce cadre, la mission a examiné le bilan coûts / bénéfices de l'expérimentation, en s'appuyant sur le cadre d'analyse proposé par l'association ETCLD tout en s'écartant lorsque cela s'avérait nécessaire des hypothèses sur lesquelles s'appuyaient les calculs de l'association ETCLD.

2.1.2. La mesure des effets attribuables à l'expérimentation requiert d'examiner la situation contrefactuelle des bénéficiaires en l'absence d'expérimentation

Évaluer une politique publique consiste à comparer la valeur ou l'état de certaines variables observées pour les populations auxquelles la politique s'applique avec ces mêmes valeurs ou états dans l'hypothèse où cette politique ne s'applique pas. La situation qui sert de point de comparaison est la situation dite « contrefactuelle ». Cette comparaison doit permettre de mesurer ce qui, dans les évolutions constatées, est dû à la politique en question et non à d'autres facteurs ayant pu affecter les variables d'intérêt.

Ainsi, de façon simultanée avec le déploiement de l'ETCLD, différents facteurs ont pu affecter le marché du travail au plan national (évolution démographique ou technologique, autres politiques d'emploi...) ou local (ouverture ou fermeture d'entreprises) ; certaines variables d'intérêt - comme le taux d'échec scolaire des enfants des chômeurs - ont pu être affectées par d'autres politiques (ex : dédoublement des classes de cours préparatoires). Les personnes bénéficiaires de l'expérimentation auraient pu, sans elle, bénéficier d'autres politiques, notamment d'accompagnement vers l'emploi non subventionné. La comparaison avec un contrefactuel permet aussi d'évaluer une dégradation de la situation sociale des personnes en l'absence de l'ETCLD, conduisant éventuellement à un accroissement des prestations sociales versées à ces personnes⁴⁸. Il convient donc de définir avec soin la situation contrefactuelle à laquelle on compare la situation observée *ex post*.

⁴⁷ Exprimés en euros par ETP plus précisément.

⁴⁸ Le conseil départemental de Meurthe-et-Moselle a observé une baisse du nombre de bénéficiaires du RSA sur le territoire d'expérimentation (T2 2017 : 191 personnes, T2 2019 : 148 personnes), soit une baisse de 43 bénéficiaires. En 2017, 8 personnes, soit 4,64 ETP (5 % de la volumétrie totale des allocataires du RSA du territoire) ont été recrutés par l'EBE (12 ETP avaient été budgétés dans la convention initiale), cf. délibération

Rapport

Différentes méthodes, plus ou moins exigeantes en données, peuvent être mises en œuvre pour mener ce type d'évaluation. Les deux méthodes mises en œuvre ici sont :

- ◆ la **méthode par simple différence (« avant/après »)**, qui se rapproche le plus de celle sur laquelle s'appuie l'association ETCLD, mais qui ne permet pas de s'affranchir des facteurs mentionnés plus haut qui pourraient venir interférer avec les effets de l'expérimentation ;
- ◆ la **méthode par doubles différences**, qui par comparaison de la population bénéficiaire avec une population témoin correctement choisie et soumise aux mêmes facteurs d'interférence, permet d'isoler les effets de l'expérimentation.

L'analyse par simple différence (comparaison avant/après) permet de valider ou d'invalider le calcul auquel procède le bilan intermédiaire.

La méthode avant /après revient à supposer que la totalité de l'effet observé peut être attribué à la mise en œuvre de l'expérimentation : la situation contrefactuelle à laquelle on compare la situation *ex post* est celle qui prévaut *ex ante*. La « simple différence » mesure l'écart des valeurs des variables d'intérêt avant et après l'intervention de la politique. On compare ainsi les variables d'intérêt relatives aux bénéficiaires (la population qui bénéficie d'un emploi en EBE) *ex ante* (avant leur entrée en EBE) et *ex post* (à une date postérieure à leur entrée en EBE), en supposant que toute la différence est due au fait qu'ils ont bénéficié de cet emploi en EBE. Dans le cas présent, la méthode avant / après revient à supposer que sans la possibilité qui leur a été donnée de rentrer dans une EBE, les bénéficiaires seraient toujours chômeurs à la date d'observation *ex post*.

Cette méthode permet de confirmer ou d'infirmer une partie du raisonnement mené dans le bilan intermédiaire par l'association ETCLD mais non d'évaluer l'expérimentation puisqu'elle repose sur l'hypothèse selon laquelle les chômeurs *ex ante* auraient connu la même situation *ex post* en l'absence de l'expérimentation.

L'analyse en doubles différences permet de comparer la population des bénéficiaires à une population témoin et offre une approche plus rigoureuse de la causalité.

L'analyse en « doubles différences » compare l'évolution des bénéficiaires à celle d'une population de « faux jumeaux » constituant le groupe témoin pendant la même période d'observation.

Cette méthode est plus consommatrice de données que la méthode des simples différences, mais elle est aussi plus fiable pour identifier les seuls effets liés à la mise en œuvre de l'expérimentation et établir ainsi un lien de causalité entre la politique et les évolutions constatées.

Elle permet par ailleurs de s'exonérer de l'application d'un taux de réduction visant à simuler les effets des facteurs susceptibles d'interférer avec la politique mise en œuvre. En effet, l'application d'un tel taux revient à donner une mesure exogène (c'est-à-dire supposée indépendante) des effets liés à la mise en œuvre de la politique, tandis que la méthode des doubles différences offre une véritable endogénéisation de ce taux et prend ainsi en compte les effets liés à la politique évaluée. C'est pourquoi la mission n'a pas cherché à évaluer le taux de réduction qui apparaît dans les bilans menés par l'association ETCLD.

du 24 septembre 2018. En 2018, le nombre d'ETP financé par le département au titre du RSA est de 7,78 ETP (sur un prévisionnel de 10 ETP budgétés). La diminution du nombre de BRSA sur le territoire ne peut être entièrement imputée aux recrutements par les EBE mais pourrait aussi s'expliquer par le fait que certaines personnes ne sont pas devenues bénéficiaires du RSA grâce à l'expérimentation.

Rapport

2.1.3. La mission s'est appuyée sur des données individuelles réelles et sur une population témoin similaire aux bénéficiaires

L'estimation proposée par l'association ETCLD s'appuie sur un certain nombre d'hypothèses dont la validité dépend d'une part des principes sur lesquels repose l'expérimentation (par exemple, le public cible) et d'autre part des modalités de sa mise en œuvre (par exemple, la mise en œuvre pratique des critères d'éligibilité) qui sont déterminantes pour effectuer le bilan global de l'expérimentation.

En premier lieu, selon le bilan intermédiaire de l'association ETCLD, l'activation des dépenses passives (transformation des prestations sociales liées à la privation d'emploi reçues par les bénéficiaires en salaire au niveau au SMIC) permettrait à elle seule de financer environ un tiers du coût d'un ETP en EBE. Le tableau 5 ci-dessous présente les économies individualisables prises en compte par l'association ETCLD dans son estimation du coût de la privation durable d'emploi. Sont considérées comme telles et renseignées par les bénéficiaires de l'expérimentation (données déclaratives) :

- ◆ les prestations versées par Pôle emploi : l'allocation chômage d'aide au retour à l'emploi (ARE) et l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ;
- ◆ les prestations versées par la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) : le revenu de solidarité active (RSA) ; l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ; l'aide personnalisée au logement (APL) ; la prime d'activité ; la prime de Noël ;
- ◆ la garantie jeunes octroyée par les missions locales ;
- ◆ les aides des départements et communes (sans catégorisations particulières).

Tableau 5 : Méthode d'estimation des « économies individualisables » par l'association ETCLD

Catégorie de gains	Hypothèses et modalités de calcul
Prestations et aides reçues	- Données déclaratives fournies par les salariés volontaires embauchés jusqu'en juin 2018 - Catégories collectées : > prestations Pôle emploi (ARE, ASS) > prestations CNAF (RSA, AAH, APL, prime d'activité, prime de Noël), > aides des missions locales (garantie jeunes) > aides des départements et communes - Hypothèses : > le montant des prestations est nul après l'entrée en EBE > les réponses fournies sont exhaustives, permettant de rapporter la somme des prestations au nombre de répondants (444 personnes)
Taux de réduction	- Estimé à 15 % visant à prendre en compte les effets non attribuables à ETCLD, à savoir le fait que certains emplois créés ne seraient pas supplémentaires

Source : Mission, d'après Association ETCLD, « Bilan intermédiaire 2018 », page 50 et fichier « Bilan_donnees_individualisables_20180630 » fourni par l'association ETCLD.

En second lieu, le versement de salaires, et non plus de prestations sociales, donne lieu à des recettes pour l'État sous forme de cotisations sociales qui viennent s'ajouter aux gains.

Le tableau 6 ci-dessous présente les recettes individualisables prises en compte par l'association ETCLD (y compris les montants considérés comme faisant partie des recettes individualisables, mais qui n'ont pas pu être estimés), rapportées au nombre moyen d'ETP payés ou au nombre moyen d'ETP contractualisés, telles que présentées dans le bilan intermédiaire 2018.

Tableau 6 : Méthode d'estimation des « recettes individualisables » par l'association ETCLD

Catégorie de gains	Hypothèses et modalités de calcul
Gains relatifs aux salariés conventionnés	
Impôts et taxes payés par EBE (y.c. CICE pour les EBE qui en ont fait la demande)	- Correction des montants afin d'en estimer la valeur pour une année d'exploitation complète
Cotisations salariales et patronales	- Hypothèse : ensemble des salariés conventionnés sont payés au SMIC - Calcul sur base des bulletins de salaire de 39 salariés à temps plein au 31 décembre 2017 et extrapolation sur l'ensemble de l'année à l'ensemble des salariés conventionnés
Gain en TVA lié au surcroît de consommation des salariés conventionnés	- Hypothèse : seuil de pauvreté avant entrée en EBE à 50 % du niveau de vie médian ⁴⁹ - Revenu disponible calculé comme la différence entre le seuil de pauvreté et le SMIC net - Propension à consommer estimée à 100 % - Taux moyen de TVA appliqué : 10 %
Différentiel d'imposition des salariés non conventionnés	<i>Non pris en compte</i>
Gains relatifs aux salariés non conventionnés	
Cotisations salariales et patronales des salariés non conventionnés en EBE	- Hypothèse : un salarié par EBE payé le double du SMIC (considérée par le fonds comme une sous-estimation, la plupart des EBE ayant recruté un second encadrant)
Cotisations salariales et patronales des salariés des CLE	- Hypothèse : salariés rémunérés à 1,5 fois le SMIC
Cotisations salariales et patronales des salariés de l'association ETCLD	- Calcul sur la base des cotisations versées par l'association ETCLD en 2017
Différentiel d'imposition de l'ensemble des salariés non-conventionnés	<i>Non pris en compte</i>
Gain en TVA lié à la consommation des salariés non-conventionnés	<i>Non pris en compte</i>
Imposition des CLE	<i>Non pris en compte</i>
Taux de réduction	- Hypothèse : taux de réduction estimé à 15 % visant à prendre en compte le fait que certains emplois créés ne seraient pas supplémentaires

Source : Mission, d'après Association ETCLD, « Bilan intermédiaire 2018 », pages 46 à 49.

⁴⁹ Tel que défini par l'INSEE.

Rapport

Enfin, l'estimation des coûts évités par la reprise d'emploi nécessite de s'assurer du lien de causalité entre le chômage de longue durée et les coûts en question. Les effets d'un événement tel que la perte d'emploi doivent en effet être distingués des effets dus à une période prolongée de chômage, ceux-ci ne pouvant pas non plus être considérés comme nécessairement annulés par une reprise d'emploi. En outre, les gains en question (réduction des coûts de santé, de délinquance, de protection de l'enfance, etc.), dans l'hypothèse où ils pourraient être attribués à une reprise d'emploi, nécessitent un recul temporel suffisant pour qu'ils puissent être mesurés, ce que l'expérimentation, avec à peine trois ans de mise en œuvre, est difficilement en mesure de fournir. En revanche, d'autres études et évaluations ont pu être amenées à examiner les liens entre le chômage de longue durée et différents aspects de la vie des personnes concernées et à mettre en évidence l'existence ou l'absence d'effet causal. C'est ce que la mission s'est proposée de faire. Le tableau 7 ci-dessous présente les hypothèses et modalités de calcul prises en compte dans le bilan intermédiaire, et qui reprennent celles utilisées par ATD Quart Monde dans son étude de 2017.

Tableau 7 : Méthode d'estimation des coûts évités par la « suppression de la privation d'emploi » par l'association ETCLD

Catégorie de gain	Hypothèses et modalités de calcul	Unité
Coûts évités par la « suppression de la privation d'emploi » (ou coûts induits par la privation d'emploi)	Reprise de l'hypothèse basse fournie par ATD Quart Monde ⁵⁰ d'un total de 8,7 milliards d'euros rapporté au « <i>public pris en compte [...]</i> composé des demandeurs d'emploi non indemnisables par l'assurance chômage de catégories A, B ou C, soit au 30 septembre 2016 2 669 390 personnes et 46,22 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi »	€ / demandeur d'emploi non indemnisable par l'assurance chômage des catégories A, B ou C

Source : Mission, d'après Association ETCLD, « Bilan intermédiaire 2018 », page 51 et fichier « Bilan_donnees_individualisables_20180630 » fourni par l'association ETCLD.

La méthode avant / après permet de chiffrer le différentiel de ces deux postes, pour chacune des personnes en EBE et globalement.

La mission, en collaboration avec la DARES, a pu disposer, dans le cadre de ce rapport, de la liste des personnes entrées en EBE depuis le début de l'expérimentation (les « bénéficiaires »)⁵¹, permettant ainsi de collecter les données sur les montants reçus auprès des organismes responsables de leur versement.

Les principales prestations sociales concernées et leurs conditions d'attribution sont décrites en annexe II.

Pour les bénéficiaires qui reçoivent directement de telles prestations, la mission a collecté auprès de Pôle emploi et de la CNAF les prestations sociales versées avant et après leur entrée en EBE. Il est donc possible, pour les personnes ainsi identifiées par Pôle emploi et par la CNAF, de calculer la différence entre les prestations reçues *ex ante* et *ex post*, et de comparer cette différence au montant avancé par le bilan intermédiaire.

⁵⁰ Cf. étude d'ATD Quart Monde de 2017 susmentionnée.

⁵¹ Les données individuelles ont été anonymisées et analysées sur la base d'identifiants uniques. Afin de s'assurer de la conformité aux règles du règlement de l'Union européenne n° 2016/679, dit règlement général sur la protection des données (RGPD), les travaux ont été cadrés par une convention de mise à disposition des données entre la CNAF, la DARES, Pôle emploi, l'IGF et l'IGAS, signée en septembre 2019 ; l'accès aux données et leur utilisation ont également été soumis au comité du secret statistique, et validés lors de la séance du 10 septembre 2019.

Rapport

On peut reproduire ce raisonnement pour les cotisations sociales engendrées par les salaires des personnes et pour les impôts et taxes versées par les entreprises en s'appuyant sur les comptes publiés par les EBE. Concernant le calcul de la TVA, il est fait l'hypothèse que toute l'augmentation de revenu par rapport au niveau de revenu antérieur à l'entrée en EBE est consommée (propension à consommer de 100 %) et que le taux de TVA est de 14 % (établi à partir des données INSEE sur les deux premiers quintiles de revenus), soit un taux supérieur à celui retenu dans le bilan intermédiaire ETCLD (voir en annexe III pour le détail de la méthode de calcul).

La méthode des doubles différences permet de chiffrer le différentiel de coûts et de gains par rapport à une situation contrefactuelle mesurée à partir d'une population de faux jumeaux vivant dans des territoires témoins.

Cette méthode s'appuie sur la sélection de faux jumeaux en dehors des territoires expérimentaux. Il est en effet nécessaire de choisir les faux jumeaux en dehors des territoires testés car ils seraient alors éligibles (pour être comparables) mais « non volontaires » en présentant de ce fait des caractéristiques différentes des populations testées.

Le choix des territoires témoins peut faire à un moindre degré l'objet de la même remarque. Les territoires expérimentaux ont été choisis sur la base de leur degré de préparation à l'accueil de l'expérimentation, et non tirés au sort parmi une population de territoires volontaires. Cependant, le choix des territoires témoins sur la base de leur ressemblance à des territoires expérimentaux, mesurée à partir de caractéristiques observables (données démographiques, caractéristiques de l'emploi, déploiement préalable de dispositifs de la politique de l'emploi et participation politique) permet de considérer qu'ils sont aussi proches que possible des territoires expérimentaux. Les territoires témoins ont été choisis en dehors de la zone d'emploi des territoires expérimentaux associés afin d'éviter qu'ils puissent être touchés par l'expérimentation.

La population des faux jumeaux a ainsi été constituée de personnes ayant des caractéristiques observables proches des bénéficiaires (âge, sexe, niveau de diplôme, taille du ménage, existence d'une situation de handicap reconnue ou non, accès à un moyen de transports, possession d'un permis de conduire, ressenti déclaré vis-à-vis des ressources du ménage et existence éventuelle de tarifs sociaux de l'électricité, du gaz ou des transports pour le foyer) : à chaque bénéficiaire a été associé trois faux jumeaux dans les territoires témoins. Le détail de la méthode, notamment la constitution de la population de personnes et de territoires témoins, est détaillée en annexe III.

La situation des bénéficiaires comme des témoins est observée à certaines dates qui permettent de définir des périodes « avant » et « après »⁵². Les différences avant / après des variables d'intérêt (prestations sociales reçues, cotisations sociales engendrées, etc.) sont ainsi calculées pour les deux populations.

La double différence mesure l'écart de cette différence avant/ après entre la population des bénéficiaires et celle des faux témoins : c'est la part de l'évolution des variables d'intérêt (prestations sociales, cotisations sociales) qui peut être attribuée à l'ETCLD, tous les autres facteurs explicatifs étant communs aux deux populations. En quelque sorte, ceci permet d'expurger la simple différence portant sur les seuls bénéficiaires de tout ce qui n'est pas lié, dans la variation de leur situation, à la mise en œuvre de l'expérimentation.

⁵² Comme les faux jumeaux ne rentrent pas dans une EBE par définition, on doit adopter une convention pour définir les périodes avant et après, qui sont déterminées de manière exogène. Ce point est développé dans l'annexe III.

2.2. Les retombées positives pour les finances publiques sont inférieures au montant initialement estimé

2.2.1. Les recettes et économies sont moindres qu'escomptées

La mission a, avec l'appui de la DARES, estimé les économies et recettes individualisables de l'expérimentation à partir des deux méthodes présentées à la section 2.1.2 ci-dessus sur un périmètre équivalent à celui retenu dans le bilan intermédiaire.

Il est à noter que ces estimations permettent de mesurer les économies et recettes associées à cette expérimentation particulière, en fonction des personnes qui ont été considérées comme éligibles et qui ont intégré l'expérimentation avant le 30 juin 2018. Il ne s'agit donc pas ici de mesurer le coût de la privation d'emploi relatif à l'ensemble des personnes privées d'emploi, mais au coût de la privation d'emploi relatif aux personnes qui participent à l'expérimentation. Celle-ci peut en effet conduire à divers biais de sélection (ex : entrée des personnes volontaires uniquement) qui aurait pour conséquence que le bilan coûts / bénéfiques de l'expérimentation n'est pas celui de la remise en emploi de l'ensemble des personnes privées d'emploi ou des personnes les plus éloignées de l'emploi.

Les travaux réalisés par la mission et la DARES montrent ainsi que les gains directs pour les finances publiques (économies et recettes directes ou individualisables) s'élèvent environ à 5 000 € par personne et par an en considérant que la situation vis-à-vis de l'emploi des bénéficiaires de l'expérimentation n'aurait pas changé en l'absence d'expérimentation (méthode des simples différences ou « avant / après »). Ce chiffre est à comparer aux 12 700 € par personne estimés initialement. Le bilan des gains se décompose en :

- ◆ 2 600 € par personne et par an d'économies directes en prestations sociales et chômage, à comparer à 5 200 € ;
- ◆ 2 400 € par personne et par an de recettes directes en diverses impôts et taxes, à comparer à 7 500 €.

En prenant en compte l'évolution de la situation de personnes comparables dans des territoires comparables ne bénéficiant pas de l'expérimentation (méthode des doubles différences ou contrefactuelle), le bilan s'élève à 4 600 € par personne et par an. Ce chiffre est à comparer aux 10 800 € par personne estimés dans le bilan intermédiaire (après application du taux de réduction qui estime le fait que l'ensemble des gains ne seraient pas attribuables à l'expérimentation). Le bilan des gains se décompose en :

- ◆ 2 800 € par personne et par an d'économies directes, à comparer à 4 400 € ;
- ◆ 1 800 € par personne et par an de recettes directes, à comparer à 6 300 €.

L'expérimentation permet donc bien un gain net en économies et recettes directes pour les finances publiques, mais près de deux fois inférieur à celui estimé initialement. Les personnes comparables dans d'autres territoires voient également leur situation évoluer et réduire le gain qui peut être considéré comme dû à l'expérimentation seule. En particulier, le montant des cotisations obligatoires obtenu par la méthode contrefactuelle, plus faible que celui calculé par la méthode avant / après, souligne le fait qu'une partie des bénéficiaires aurait retrouvé un emploi en l'absence d'expérimentation.

Les montants obtenus par les deux méthodes de simple et double différences ne sont pas comparables à l'euro près, rendant le calcul d'un taux de réduction sensible y compris à de faibles variations et doivent, tout comme les résultats du bilan intermédiaire, être considérés comme des ordres de grandeur. Leur comparaison indique néanmoins que le taux de réduction employé par l'association ETCLD (15 %) est adéquat.

Rapport

Quelle que soit la méthode retenue, le montant des recettes obtenues sur les territoires expérimentaux est significativement inférieur au montant estimé dans le bilan intermédiaire. Cela peut notamment être dû au fait que :

- ◆ **les salariés conventionnés n'étaient pas nécessairement au seuil de pauvreté**, comme cela est supposé dans le bilan intermédiaire : certains salariés pouvaient travailler à temps partiel ce qui implique une augmentation de revenu moindre qu'estimée dans le bilan intermédiaire de l'association ETCLD, ceux-ci et leur employeur versant déjà à l'État divers impôts, taxes et cotisations sociales ; pour ceux qui ne travaillaient pas avant d'entrer dans une EBE, la différence entre leur nouveau salaire et les prestations sociales qu'ils recevaient préalablement a pu s'avérer inférieure à la différence entre le SMIC et un revenu disponible au niveau du seuil de pauvreté ;
- ◆ **les faux jumeaux qui ont pu retrouver un emploi ont également permis de générer des cotisations sociales, impôts et taxes**, réduisant d'autant le gain attribuable à la seule expérimentation.

Rapport

Tableau 8 : Comparaison des gains pour les finances publiques estimées dans le bilan intermédiaire ETCLD et par la mission/DARES à partir des méthodes « avant / après » et « doubles différences »

	Gains estimés par ETCLD (€/ETP)	Gains estimés par ETCLD (€/personne)	Gains estimés par ETCLD après taux de réduction (€/ETP)	Gains estimés par ETCLD après taux de réduction (€/personne)	Méthode « avant / après » (€/personne)	Méthode contrefactuelle (€/personne)
«Économies individualisables» (prestations sociales et chômage)	5 800	5 200	4 900	4 400	2 600	2 800
«Recettes individualisables»	8 300	7 500	7 000	6 300	2 400	1 800
Montant annuel des cotisations salariales et patronales obligatoires	7 300	6 660	6 200	5 600	1 700	1 200
Impôts et taxes payés par les EBE y compris CICE	600	500	500	400	400	400
Gain en TVA lié la croissance de la consommation	400	400	300	300	300	200
Total (périmètre comparable)	14 100	12 700	12 000	10 800	5 000	4 600
«Recettes individualisables» sur les salariés non-conventionnés en EBE, en CLE et à ETCLD	3 300	2 900	3 300	2 900	Non considéré (auraient pu retrouver un emploi sans l'ETCLD ; il ne s'agit pas du public cible)	
Coûts évités par la suppression de la privation d'emploi	3 300	3 300	3 300	3 300	Montant des coûts évités par l'ETCLD non étayé mais difficilement mesurable (voir section 2.2.2 ci-dessous)	
Total	20 600	18 900	18 500	17 000	Périmètre non directement comparable	

Source : Mission, DARES, d'après les données Pôle emploi, CNAF, DARES et de l'association ETCLD ainsi que le bilan intermédiaire 2018 de l'association ETCLD. Le taux de réduction utilisé dans le bilan intermédiaire 2018 de l'expérimentation est de 15 %. La conversion des gains par ETP en gains par personne s'appuie sur un coefficient de 0,9 représentatif du ratio ETP / salarié de l'expérimentation. Les gains estimés par la mission et la DARES (méthode « avant/après » et méthode contrefactuelle) s'appuient sur le quatrième trimestre 2016 (point de référence avant expérimentation) et le quatrième trimestre 2018. Les coûts évités ont été calculés par ATD Quart Monde comme des coûts par demandeur d'emploi et ne nécessitent donc pas une conversion de coûts par ETP en coûts par salarié.

Note : Le bilan de la méthode « avant / après » est à comparer aux gains estimés par ETCLD en €/personne et le bilan de la méthode contrefactuelle est à comparer aux gains estimés par ETCLD après taux de réduction en €/personne.

2.2.2. Les coûts évités sont difficiles à chiffrer et ne peuvent être attribués dans leur totalité au chômage de longue durée

L'étude d'ATD Quart Monde de 2015 ainsi que l'actualisation qui a en a été faite en 2017⁵³ servent de base aux chiffres avancés par le bilan intermédiaire 2018 établi par l'association ETCLD sur l'évaluation des coûts qui seraient évités par la reprise d'un emploi par les personnes au chômage de longue durée⁵⁴.

Cinq postes de coûts évités⁵⁵ sont recensés dans le bilan ; ce sont ceux associés à la délinquance ; à l'aide sociale à l'enfance ; à la maladie ; à la protection sociale assurée par les institutions sans but lucratif au service des ménages ; à l'échec scolaire.

Il s'agit d'externalités négatives sur l'ensemble de la collectivité, qui trouveraient leur source dans le chômage de longue durée et seraient réduites avec la disparition de celui-ci. Cette évaluation est importante car selon le bilan intermédiaire, les gains à attendre d'une atténuation de ces externalités seraient d'environ 3 260 euros (pour chaque personne privée durablement d'emploi en moins), sur un total de 18 016 euros pour l'année 2017 :

Pour parvenir à ce chiffrage des coûts évités, le bilan mène un raisonnement en deux étapes :

- ◆ il suppose que le chômage de longue durée est la cause d'un accroissement de la délinquance, de problèmes familiaux conduisant à un placement accru des enfants et à des difficultés scolaires supérieures pour ceux-ci, et d'un état de santé moins bon ;
- ◆ il tire ensuite d'analyses macroéconomiques globales des évaluations des coûts subis par la société du fait de ces différentes externalités négatives, et chiffre le bénéfice à attendre d'une réduction en pourcentage de ces coûts par application de coefficients, supposés représenter la baisse des coûts liée à celle du nombre de chômeurs de longue durée.

Ce calcul suppose en outre implicitement que le retour à l'emploi permet d'annihiler les effets négatifs du chômage, en d'autres termes que le chômage de longue durée ne crée pas trop d'effets irréversibles.

Tous les calculs reposent ensuite sur un chiffrage des coûts totaux ramenés aux 2 669 390 demandeurs d'emploi non indemnisables par l'assurance chômage de catégorie A, B et C⁵⁶ sur une population totale de 66,9 millions d'habitants et le cas échéant sur un taux de réduction des coûts causés par le retour à l'emploi des personnes concernées.

La mission a examiné la littérature académique qui analyse les effets de corrélation et de causalité de ces différentes sources d'économies de coûts, en particulier celles relatives à la délinquance, la santé et l'échec scolaire (le détail de la revue de littérature conduite par la mission est présenté en annexe IV).

⁵³ Cf. étude d'ATD Quart Monde de 2017 susmentionnée.

⁵⁴ Ces chiffrages mélangent des données relatives à des années différentes (selon les sources 2015, 2016, 2017) mais la plupart de ces données connaissent des évolutions lentes qui rendent cette approximation acceptable.

⁵⁵ Annexe 5 du bilan intermédiaire 2018, calcul 11, La réduction des coûts induits par la privation d'emploi.

⁵⁶ Il s'agit des demandeurs d'emploi non indemnisables par l'assurance chômage de catégories A, B ou C au 30 septembre 2016.

◆ Délinquance

Le raisonnement qui sous-tend le calcul des économies que la collectivité pourrait réaliser en réduisant la source de la criminalité que représente le chômage de longue durée repose sur une série de postulats :

- le chômage de longue durée entretiendrait une relation causale avec la délinquance ;
- la reprise d'un emploi par les chômeurs de longue durée ferait baisser la délinquance.

Mais la littérature sur le sujet⁵⁷ invite à la prudence sur les liens entre chômage et délinquance. Ainsi par exemple, le chômage tend à décourager les délits commis à l'égard des biens (vols, cambriolages, etc.) parce qu'il réduit le nombre ou la valeur des biens susceptibles d'en être la cible dans des proportions plus importantes qu'il n'encourage les comportements délictueux. Concernant plus particulièrement le chômage de longue durée, les données françaises ne font apparaître *aucune forme de corrélation*, sans parler de lien de causalité, avec la délinquance, que celle-ci se manifeste par des atteintes aux biens ou aux personnes.

Le chiffrage présenté ensuite s'appuie sur une évaluation antérieure⁵⁸, agrège les dommages créés sur les personnes victimes d'actes délictueux, les dépenses de police et de justice liées à ces actes, les dépenses occasionnées par la prévention de ces actes, etc. Il s'agit donc d'un agrégat disparate, dont il est difficile de déduire qu'il est proportionnel au nombre d'actes commis, ou au nombre de personnes privées durablement d'emploi (qui est l'unité de référence de ces coûts). À partir de ce chiffre global, l'étude d'ATD Quart Monde annonce que « *la disparition du chômage d'exclusion pourrait faire baisser ces délits d'au moins 20 %* »⁵⁹. Dans l'actualisation de 2017 de cette étude, deux hypothèses de 25 % et 40 % d'économies de coûts sont retenues alors qu'aucune conclusion de cet ordre ne peut être tirée des travaux référencés.

Concernant la délinquance, le raisonnement mené par le bilan est donc critiquable du fait :

- de postulats non étayés par la littérature sur d'éventuels liens de causalité entre chômage et délinquance d'une part, entre retour à l'emploi et délinquance d'autre part;
- de l'utilisation de chiffres macroéconomiques recouvrant des catégories disparates et dont le périmètre est particulièrement flou ;
- de la grande fragilité des scénarios de valorisation des coûts évités.

⁵⁷ D. Fougère, F. Kramarz, J. Pouget (2009) : « Youth Unemployment and Crime in France », *Journal of the European Economic Association*, september, 7(5) ; 909-938. Voir aussi D. Fougère, F. Kramarz, J. Pouget (2005) : « L'analyse économétrique de la délinquance. Une synthèse de résultats récents » *Revue française d'économie*, vol 19-3.

Un rapport de l'Institut Montaigne de 2018 intitulé « *Travailler en prison pour préparer (vraiment) l'après* » et réalisé sur une population particulière, différente de celle concernée par l'expérimentation, indique que les personnes qui ont travaillé en prison sont moins sujets à récidive par la suite. Il n'établit cependant pas de lien de causalité et ne fait pas référence à des études académiques en faisant état.

⁵⁸ J. Bichot (2010) : « Le coût du crime et de la délinquance », Institut pour la justice – Études et Analyses n°8, avril 2010. Cette étude évaluait pour 2010 l'ensemble de ces coûts pour la collectivité à plus de 14 milliards d'euros.

⁵⁹ Cf. étude initiale d'ATD Quart Monde de 2015, page 35.

◆ Santé

Le bilan fait état des dépenses de santé qui seraient économisées du fait de la reprise d'un emploi par les chômeurs de longue durée. Selon ce bilan, la proportion des coûts de santé qui pourraient être économisée du fait de retour à l'emploi d'un chômeur de longue durée serait d'environ 20%, en raison des pathologies additionnelles et particulières dont seraient victimes ces chômeurs en raison de leur situation. Compte tenu de la proportion de ces personnes dans la population totale, ceci revient à estimer à 0,8 % (soit 20 % x 2 669 390 / 66 900 000) le montant total de l'économie réalisable sur les dépenses de santé totales (213 milliards d'euros en 2017).

D'éventuels liens de causalité entre chômage et santé sont difficiles à établir, notamment du fait de la plausibilité d'une causalité inverse : un état de santé dégradé peut être la cause du chômage.

Par ailleurs, le bilan n'est pas toujours clair sur le point de savoir s'il envisage l'impact du chômage sur *l'état de santé*, ou sur *les dépenses de santé* (consommation de soins) et semble se référer tantôt à l'un tantôt à l'autre. Or, ces variables entretiennent des liens de toutes sortes. Des dépenses de santé plus élevées peuvent améliorer l'état de santé et contribuer au retour dans l'emploi. Inversement, le fait d'avoir un emploi peut augmenter à la fois le budget consacré aux soins et améliorer l'état de santé des populations concernées.

Ni le bilan de l'association ETCLD ni le rapport d'ATD Quart Monde ne citent toutefois de littérature spécifique sur laquelle ils s'appuieraient pour tirer les conclusions relatives au lien entre chômage et santé. La mission a donc recherché les éléments pouvant justifier le raisonnement suivi par le bilan dans la littérature académique ou les divers rapports sur le sujet.

Déclarant un état de santé moindre que les actifs⁶⁰, les chômeurs de longue durée consultent moins souvent des spécialistes ou des généralistes, mais leur recours à l'hôpital et leurs dépenses en soins ambulatoires sont plus élevées que ceux les autres actifs. Ainsi il n'est pas évident que le retour en CDI des chômeurs de longue durée diminue leurs *dépenses* de santé. Il pourrait fort bien les augmenter, ce qui invaliderait les calculs mis en avant par le bilan intermédiaire, tout en améliorant *l'état* de santé des bénéficiaires⁶¹.

Le lien causal le plus fréquemment retrouvé est celui qui apparait entre chômage et santé mentale⁶². Le chômage de longue durée semble aussi causer un accroissement de la mortalité⁶³, mais ce résultat n'est valide que pour les populations d'âge intermédiaire, le lien inverse existant pour les populations jeunes et âgées.

Aucune de ces analyses ne permet toutefois de chiffrer les économies de coût auxquelles la réduction du chômage de longue durée conduirait, que ce soit sur le plan des dépenses de santé ou des conséquences de l'emploi sur l'état de santé.

⁶⁰ P. Lengagne et J. Poutineau, (2017) : « Emploi, Travail et Santé, Premiers résultats issus des enquêtes santé et protection sociale 2010-2012-2014 appariées aux données administratives SNIIRAM » document de travail IRDES, octobre 2017.

⁶¹ Les travaux du comité scientifique d'ETCLD visent notamment à évaluer l'évolution de l'état de santé ressenti des bénéficiaires par rapport à la population témoin.

⁶² Voir K. Cygan-Rehm, D. Kühnle, M. Oberfichtner (2018) : « Bounding the Causal Effect of Unemployment on Mental Health: Non Parametric Evidence from Four Countries », *Health Economics*, 26(12), 1844-1861 et N. Drydakis (2015) : « The Effects of Unemployment on Self Reported Health and Mental health in Greece from 2008 to 2013 : A Longitudinal Study Before and During the Financial Crisis ». Sur données françaises, voir S. Blasco et Th. Brodaty (2016) : « Chômage et santé mentale en France », *Economie et Statistique*, 17.

⁶³ T. Halliday (2014) : « Unemployment and Mortality » *Social Science and Medicine* 113, 15-22.

Rapport

Enfin et de façon plus qualitative, les visites auxquelles la mission a pu procéder dans les EBE et les entretiens avec les responsables de ces structures semblent indiquer que l'emploi en EBE ne suffit pas à régler les problèmes d'addiction présents dans la population des bénéficiaires, du moins à court terme. Si ce problème était statistiquement avéré, ce que la mission ignore, il pourrait remettre en question le postulat selon lequel le retour à l'emploi supprime les problèmes de santé les plus lourds nés de la situation de chômage ou qui ont pu en être la cause, ni l'accompagnement spécialisé nécessaire pour traiter ces pathologies.

◆ Éducation des enfants et échec scolaire

Une autre source d'économies de coût mise en avant est celle liée à l'échec scolaire des enfants de chômeurs : le retour à l'emploi permettrait d'éviter certains coûts liés aux difficultés scolaires des enfants. Du point de vue quantitatif, le bilan retient un coût des redoublements de 2 milliards d'euros estimés pour l'année 2009, non réévalué, et estime entre 5% et 10% la réduction de ce coût qui résulterait du retour à l'emploi des chômeurs de longue durée.

Comme dans le cas de la santé, aucune étude n'est spécifiquement citée à l'appui de cette affirmation qui repose à nouveau sur le postulat d'un lien de causalité entre chômage des parents et échec scolaire des enfants. Or dans ce domaine comme précédemment, les mêmes difficultés apparaissent : le succès scolaire des enfants est fortement lié au niveau de diplôme des parents. Celui-ci à son tour explique une large part du taux de chômage des parents, un faible niveau de diplôme pouvant ainsi être source à *la fois* du chômage des parents et des difficultés scolaires des enfants (biais « d'endogénéité »).

Un ensemble d'analyses portant sur données françaises⁶⁴ s'intéresse toutefois au lien de causalité entre chômage de longue durée et réussite scolaire des enfants. Elle aboutit à la conclusion que le taux de réussite au baccalauréat aurait été accru de 12 points si le père n'avait pas connu de chômage de longue durée. Il existe donc bien un effet propre du chômage de longue durée des pères sur la réussite scolaire des enfants, une fois éliminés les effets propres des autres variables.

Finalement, le chômage de longue durée des parents semble bien dégrader les perspectives scolaires des enfants, à niveau de diplôme égal. Mais les analyses qui le montrent rigoureusement n'ont pas le même périmètre que celui du bilan et aucun élément ne permet d'affirmer que la réduction du chômage de longue durée abaisserait de 5 % à 10 % le coût des redoublements qui ne sont pas eux-mêmes nécessairement indicatifs de l'échec scolaire, davantage mesuré par une sortie précoce et sans diplôme du système scolaire⁶⁵.

En conclusion, les études utilisées par le bilan intermédiaire ne démontrent pas de lien de causalité non ambigu entre chômage et délinquance, dépenses de santé, ou échec scolaire des enfants. Sur la population des volontaires pour entrer dans l'expérimentation, aucune donnée ne permet d'étayer des variations de ces facteurs de coût qui serait liées de façon causale au passage du chômage de longue durée à l'emploi. Bien que le retour à l'emploi puisse intuitivement contribuer à améliorer la situation sociale globale des personnes, l'identification de la *cause* de ces difficultés (ex : difficultés familiales, sociales, etc.) est essentielle pour déterminer les moyens les plus adaptés à chacun (offre d'un emploi subventionné, accompagnement social, etc.) et traiter ainsi l'origine et non les effets de ces problèmes.

⁶⁴ M. Duée (2006) : « Chômage parental de longue durée et échec scolaire des enfants ». *Données sociales, La société française*, édition 2006, page 157 et suiv., et M. Duée (2005) : « L'impact du chômage des parents sur le devenir scolaire des enfants », *Revue économique*, vol. 56, no. 3, pp. 637-645.

⁶⁵ Voir les indicateurs de décrochage scolaire nationaux et internationaux : <http://www.cnesco.fr/fr/dcrochage-scolaire/indicateurs/>. Voir également OCDE, Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), « *Les élèves en difficulté – pourquoi décrochent-ils et comment les aider à réussir ?* », 2016 : cette publication (page 44) fait notamment référence à des travaux de recherche montrant que le redoublement est une mesure coûteuse qui pourrait contribuer à la faible performance des élèves, par une baisse de leur engagement vis-à-vis de l'école.

Rapport

L'évaluation conduite par le comité scientifique permettra de mesurer à l'issue de la période d'expérimentation (à l'été 2020) l'évolution qualitative de la situation des personnes en comparaison avec une population témoin, mais devant laquelle il restera complexe d'apposer un chiffre aussi précis que celui avancé par le bilan intermédiaire.

2.2.3. Le transfert de charges vaut pour tous les dispositifs d'emploi aidé

Le transfert de charge lié à l'activation des dépenses passives vaut pour tous les dispositifs d'emploi aidé. Or les montants liés aux économies individualisables sont variables selon le niveau de prestations sociales perçu par les personnes avant leur entrée dans un contrat aidé et les conditions propres à la reprise d'emploi (temps de travail et niveau de rémunération).

Il apparaît des données du bilan des économies et recettes effectué dans le cadre de la mission que le bilan relatif aux bénéficiaires de minima sociaux et des personnes disposant de niveau de formation V, Vbis ou VI est plus élevé que le bilan effectué sur l'ensemble des bénéficiaires de l'expérimentation.

Si le principe d'activation des dépenses passives reste l'un des principes fondamentaux de l'expérimentation, une réflexion plus poussée dans ce sens pourrait amener à moduler le niveau de contribution de l'État au financement de l'emploi subventionné selon les montants de prestations sociales réellement économisés, et réserver les dispositifs les plus coûteux aux personnes les plus bénéficiaires de minima sociaux, au risque cependant de méconnaître l'ensemble des problématiques associées à l'éloignement de l'emploi.

2.3. Le modèle économique des EBE reste à trouver

2.3.1. L'ETCLD s'appuie très largement sur des financements publics, fournis principalement par l'État

Après avoir analysé l'activation des dépenses passives dont peut se prévaloir l'expérimentation pour l'estimation du montant de la contribution au développement de l'emploi, la mission a examiné le financement apporté à l'ETCLD et l'équilibre financier des EBE.

◆ Modalités de financement

La loi d'expérimentation prévoit qu'un concours financier soit apporté à l'expérimentation par l'État, les collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale volontaires sur les territoires desquels l'expérimentation est mise en œuvre, ainsi que les organismes publics et privés volontaires susceptibles de tirer un bénéfice financier de ces embauches. La loi précise que l'expérimentation a pour objectif que le bénéfice qui serait apporté par ces embauches soit supérieur au coût du dispositif (article 1).

Le taux de financement maximal de l'emploi conventionné par l'association ETCLD a été établi à 113 % du SMIC brut par heure travaillée⁶⁶. Aux termes du décret d'application de la loi d'expérimentation, la contribution au développement de l'emploi (CDE) peut être alimentée par l'État, les départements, collectivités ou établissements publics ou privés⁶⁷. En pratique, la CDE n'est à ce jour abondée que par l'État et les départements.

⁶⁶ Décret n° 2016-1027 du 27 juillet 2016 relatif à l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée, article 11.

⁶⁷ *Idem*, article 15.

Rapport

Le taux de financement de l'emploi conventionné par l'État est fixé à 53 % minimum du montant brut du SMIC appliqué au nombre prévisionnel d'équivalents temps plein correspondant aux personnes embauchées dans les entreprises conventionnées et 101 % maximum⁶⁸. Un taux de 101 % a été appliqué en 2017 et en 2018 et un taux de 95 % en 2019⁶⁹.

D'autres financements, notamment sous la forme de subventions d'exploitation ou d'investissement, sont apportés directement aux EBE par les collectivités territoriales ou d'autres acteurs publics ou privés (ex : mécénat d'entreprise, personnes physiques, etc.). La majorité des EBE disposent par ailleurs également de fonds propres sous diverses formes (quasi-fonds propres, prêts, etc.) apportés par des financeurs publics, tels que France Active ou la Caisse des dépôts, et privés.

D'après les informations fournies à la mission par la Caisse des dépôts, celle-ci a financé huit des dix projets territoriaux sous forme de quasi-fonds propres (prêts subordonnés à intérêts participatifs adossés au chiffre d'affaires des EBE) pour un montant total de 1,04 millions d'euros, soit près du tiers des besoins de financement en investissement. L'amorçage des activités de ces huit EBE a ainsi été financé à 61 % en fonds propres et quasi-fonds-propres et 30 % par de la dette bancaire. France Active a par ailleurs financé six projets pour 280 000 euros par divers biais (fonds d'amorçage associatif, prêt participatif, garantie sur prêt bancaire, etc.).

Le décret d'application de la loi d'expérimentation prévoit que le taux effectif de financement de l'emploi conventionné apporté à chaque EBE par l'association ETCLD puisse être modulé dans le cadre de la convention établie entre l'association ETCLD et chaque EBE, en fonction :

- des caractéristiques socio-économiques du territoire ;
- du type d'activités exercées par les personnes embauchées dans le cadre de l'expérimentation ;
- de la part que prennent les recettes de l'entreprise résultant de la vente de biens et services dans la couverture des charges liées à ces activités.

Il n'a cependant pas été fait usage de cette modulation par l'association ETCLD en 2017, 2018 et 2019.

◆ Budget global de l'expérimentation

Les financements (subventions) apportés à l'expérimentation proviennent principalement de fonds publics et se répartissent comme suit :

- ◆ financements de fonctionnement versés par l'État à hauteur de 6,2 M€ en 2017, 10,6 M€ en 2018 et 18,7 M€ budgétés en 2019 (cf. tableau 9) : les EBE présentant des déficits importants, l'aide au poste initialement prévue a été complétée de subventions complémentaires qualifiées « d'aides au démarrage »⁷⁰ prises sur les fonds budgétés non consommés en raison d'un recrutement de salariés conventionnés moindre que ne le prévoyait le budget initial ;

⁶⁸ *Idem*, article 16.

⁶⁹ Arrêtés des 29 décembre 2016, 20 mars 2018 et 26 décembre 2018 fixant le montant de la participation de l'État au financement de la contribution au développement de l'emploi respectivement pour l'année 2017, 2018 et 2019.

⁷⁰ Les comptes des EBE ne permettent pas d'identifier la destination des aides au démarrage (comptabilisation en subventions d'exploitation ou en subventions d'investissement amorties sur plusieurs années) et ne permettent en conséquence pas toujours de recenser avec précision le montant des subventions provenant d'autres sources, telles que des financements par les collectivités locales ou le mécénat. L'association ETCLD n'effectue pas de suivi de la qualification comptable des différentes aides que les EBE peuvent avoir reçues notamment les aides au démarrage versées par l'État et n'a pas été en mesure de fournir la répartition des subventions d'exploitation hors contribution au développement de l'emploi.

À noter également : les comptes 2018 de l'EBE de Prémery n'étaient pas disponibles lors de la conduite de la mission et ne sont donc pas comptabilisées dans les subventions d'exploitation complémentaires et les subventions d'investissement présentées *infra*.

Rapport

- ◆ financements de fonctionnement versés par les départements (aide au poste) à hauteur d'environ 215 k€ en 2017 et 615 k€ en 2018⁷¹ ;
- ◆ financements de fonctionnement complémentaires (subventions d'exploitation) versées par les collectivités locales, des entreprises mécènes ou au titre de l'aide à l'emploi ou l'aide à l'embauche des petites et moyennes entreprises de l'ordre de 750 k€ à 1 M€ ;
- ◆ subventions d'investissement de l'ordre de quelques centaines de milliers d'euros en 2017 et en 2018⁷² ;
- ◆ financement d'une « équipe projet » au sein des CLE dont le montant s'est élevé à environ 1,2 M€ en 2018 (soit environ 19 ETP)⁷³.

Aucun acteur n'effectuant de suivi global des différentes sources de financement, il n'a pas été possible de reconstituer avec précision l'ensemble des fonds reçus par les EBE, leurs différentes provenances et leur destination (fonds propres ou produits d'exploitation).

Au total, on peut néanmoins évaluer l'ensemble des subventions reçues (c'est-à-dire hors quasi-fonds propres et prêts) à 14 M€ environ en 2018 pour un nombre moyen de 452 ETP conventionnés payés, soit environ 30 700 € par ETP conventionné payé⁷⁴. L'État reste le principal contributeur et a apporté en 2018 de l'ordre de 70 à 80 % de l'ensemble des subventions reçues par l'expérimentation.

Tableau 9 : Financement apporté par l'État à l'ETCLD

	Loi de finances 2017	Exécuté 2017	Loi de finances 2018	Exécuté 2018	Loi de finances 2019	DRACE ⁷⁵ 2019
Subvention de fonctionnement association ETCLD	380 000	380 000	390 000	390 000	470 000	470 000
Contribution au développement de l'emploi	14 551 167	3 819 497	17 828 212	8 581 141	21 903 363	15 655 378
Aides au démarrage	0	2 000 000	0	1 593 366	0	2 586 195
Total	14 931 167	6 199 497	18 218 212	10 564 507	22 373 363	18 711 573

Source : Mission, d'après données de la DGEFP.

⁷¹ Tableau de bord de l'association ETCLD fourni le 17 septembre 2019 à la mission, onglet « *Versement_Cde_Dptmt* ». Les montants qui y figurent diffèrent cependant des montants recensés dans le suivi économique de l'association ETCLD réalisé à partir des comptes des EBE (114 k€ en 2017 et 346 k€ en 2018, hors EBE 58 de Prémery en 2018 dont les comptes n'étaient pas disponibles en septembre 2019), dénotant une catégorisation et une transparence variables des sources de financement dans les comptes des EBE.

⁷² Les comptes des EBE présentent les montants suivants : 400 k€ en 2017 et 640 k€ en 2018. Cependant, ces montants peuvent comprendre des aides au démarrage versées par l'État déjà mentionnées plus haut (cf. note ci-dessus).

⁷³ Financement par des collectivités territoriales (principalement par les communautés de communes et les villes), des partenaires privés, l'Union européenne ou l'État. Voir bilan intermédiaire 2018 de l'association ETCLD.

⁷⁴ Si on considérait les ETP conventionnés contractuels (sans ajustement des absences et congés sans solde), soit 561 ETP, le montant s'élèverait à environ 25 000 € par ETP. L'indicateur le plus pertinent est cependant celui tenant compte du nombre d'ETP réellement présent sur la période considérée, soit les ETP conventionnés payés. C'est également à partir de cet indicateur que sont versés les montants de CDE alloués par l'État.

⁷⁵ Document de répartition actualisé des crédits et des emplois qui se fonde sur la répartition des crédits ouverts en LFI.

Rapport

Les modalités de financement des départements sont variables, certains apportant une contribution proportionnelle au nombre de salariés conventionnés, d'autres uniquement au nombre des bénéficiaires du RSA (BRSA) entrant dans l'expérimentation, d'autres encore seulement à la part du RSA que le département estime financer (cf. tableau 10).

Ces modalités de financement variables posent la question du financement par les départements des personnes considérées comme privées d'emploi depuis plus d'un an mais non bénéficiaires du RSA, qui représentent une part importante des salariés des EBE (cf. section 3.3.1).

Tableau 10 : Modalités de financement de la CDE par les départements

Département	Catégorie de salariés financés	Montant individuel financé	Effectif maximal (2017)	Effectif maximal (2018)	Montant individuel (2017, € / an)	Montant individuel (2018, € / an)
Calvados	BRSA	Montant total du RSA	20	5	5 125	5 931
Nièvre	Tous	9,5 % du SMIC brut par ETP	67	67 (dont 20 BRSA minimum)	1 671	1 6 87
Bouches-du-Rhône	BRSA	Part du RSA que le département estime financer (28 %)	<i>Non défini</i>	<i>Non défini</i>	<i>Non défini</i>	<i>Non défini</i>
Deux-Sèvres	BRSA	Part du RSA que le département estime financer (50 %)	<i>Non défini</i>	<i>Non défini</i>	<i>Non défini</i>	<i>Non défini</i>
Nord	BRSA	6 mois (2017) ou 12 mois (2018) à 12 % du SMIC brut	30	34,5	1 053	2 158
Paris ⁷⁶	Tous	<i>Non défini</i>	N.A.	92	N.A.	2 645
Meurthe-et-Moselle	BRSA	Part du RSA que le département estime financer	12	10	2 855	2893
Ille-et-Vilaine	Tous	<i>Non défini</i>	60	60	2 000	2 000
Puy-de-Dôme ⁷⁷	Tous	<i>Non défini</i>	N.A.	51	N.A.	2 144 ⁷⁸
Rhône	BRSA	<i>Non défini</i>	60	60	4 800	4 800

Source : Mission, d'après les informations fournies à la mission par l'association ETCLD. Les salariés financés sont uniquement des salariés conventionnés.

⁷⁶ Il n'a été établi de convention relative à la contribution au développement de l'emploi qu'en 2017.

⁷⁷ *Idem.*

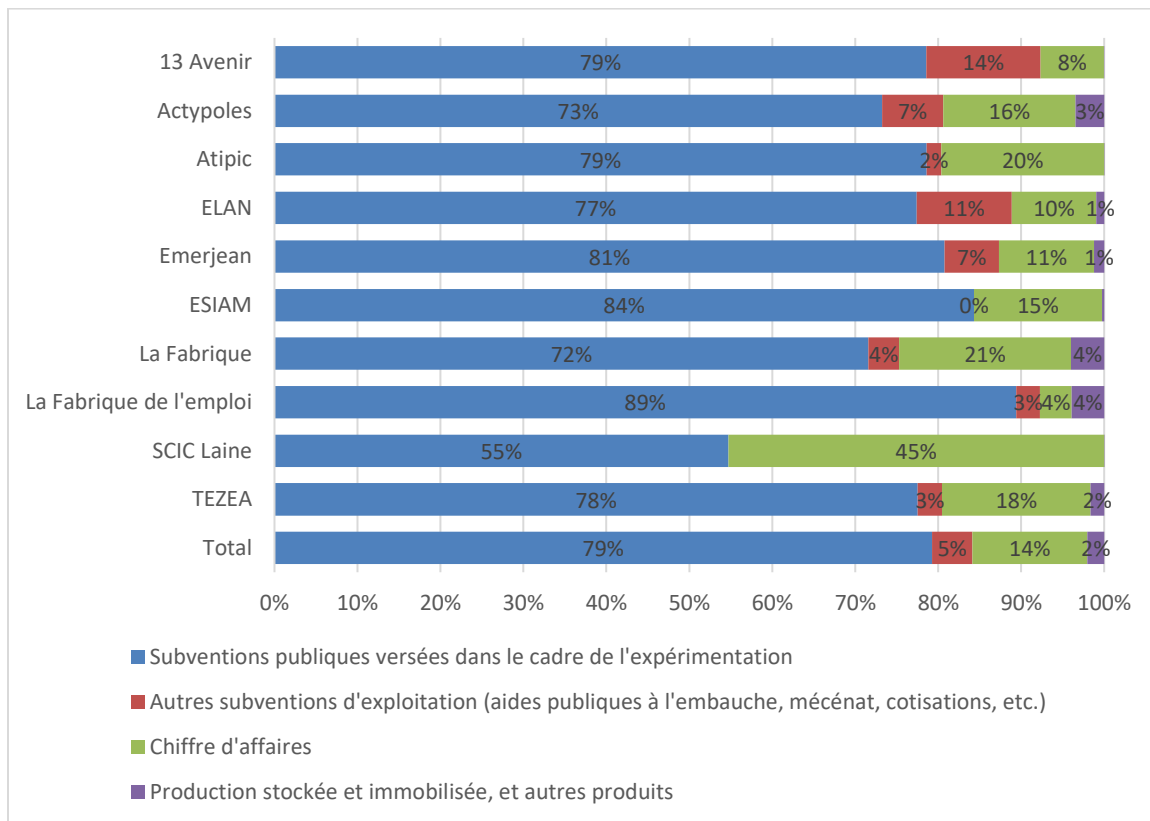
⁷⁸ Calculé par l'association ETCLD à partir du montant total versé (110 k€).

2.3.2. Malgré les subventions d'amorçage apportées, la plupart des EBE restera déficitaire au moins jusqu'en 2021

- ◆ Des aides publiques complémentaires ont été apportées pour limiter les pertes des EBE qui restent majoritairement déficitaires et devraient l'être encore en 2020 et 2021

La part des subventions d'exploitation (toutes sources confondues : État, départements, mécénat, etc.) représente la majeure partie des produits d'exploitation des EBE (en moyenne 88 % en 2017 et 84 % en 2018). Si on isole la part des subventions publiques qu'il a été possible d'identifier comme ayant été spécifiquement versées dans le cadre de l'expérimentation (hors aides aux PME, aides à la formation continue, mécénat notamment), celle-ci a représenté 82 % et 79 % des produits d'exploitation en 2017 et 2018 (cf. graphique 8), tandis que le chiffre d'affaires en a représenté 11 % en 2017 et 14 % 2018.

Graphique 8 : Part des subventions d'exploitation et du chiffre d'affaires dans le total des produits d'exploitation des EBE en 2018 (%)



Source : Mission, d'après les comptes des EBE 2017 et 2018, les données de l'association ETCLD et des retraitements mission : il a été ajouté aux subventions publiques les transferts de charges qui comprennent pour certaines EBE la contribution au développement de l'emploi⁷⁹.

Note : Les comptes et données financières 2018 relatives à l'EBE de Prémery n'étaient pas disponibles en septembre 2019. Seuls des projets de comptes étaient disponibles pour les EBE Actypoles, Elan, Emerjean, ESIAM et SCIC Laine en septembre 2019.

Aucune indication quant à l'origine des subventions d'exploitation ne figurait dans les comptes d'ESIAM et SCIC Laine ; les comptes des EBE Atipic et La Fabrique ne présentaient pas l'origine de certaines des subventions reçues. La part des subventions publiques est en conséquence à considérer comme un ordre de grandeur (soit pour le total, ~75 à 80 %).

⁷⁹ Les comptes de Tezea de Pipriac Saint-Ganton notamment indiquent ainsi que la contribution au développement de l'emploi n'est pas comptablement considérée comme une subvention (il est fait référence à l'article 59 de la loi de 2014 relative à l'ESS), mais que la CDE représente une prise en charge d'une partie du coût des salaires de l'association. D'après les comptes de l'EBE, la CDE est ainsi comptabilisée comme un transfert de charges de personnel au même titre que les aides à l'embauche PME et aides sur les contrats aidés.

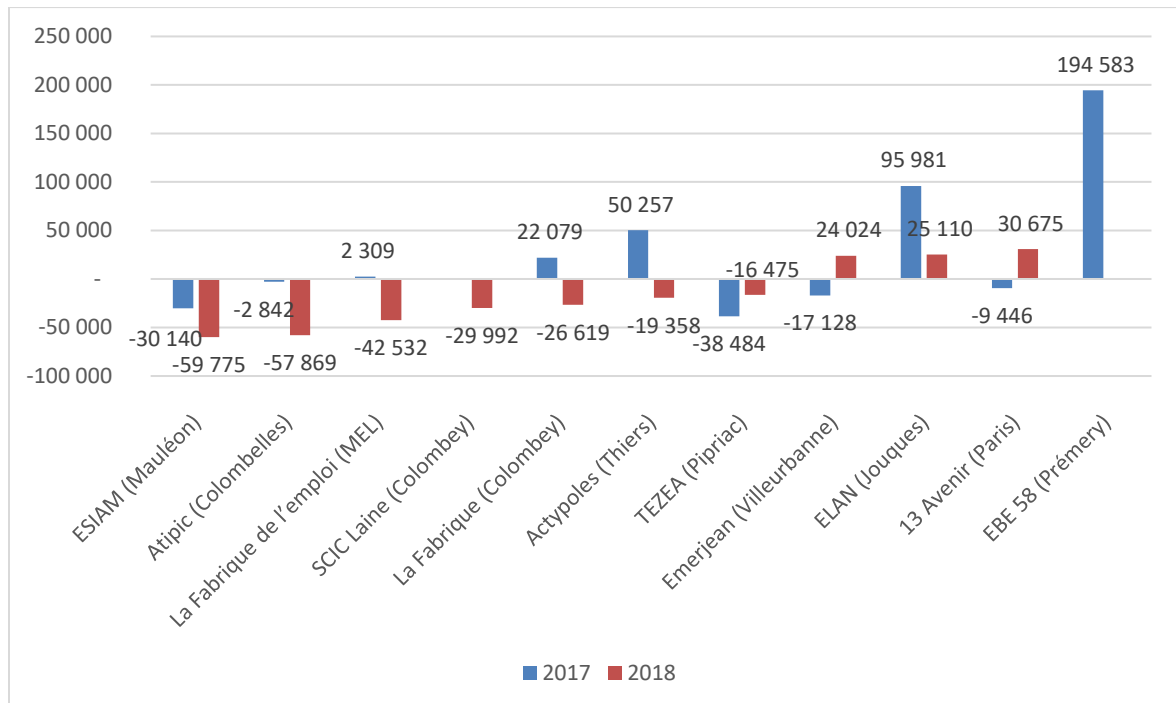
Rapport

Les « aides au démarrage » supplémentaires apportées par l'État, qui représentent la majeure partie de ces subventions, ont été versées pour couvrir le déficit prévisionnel des EBE. Elles ont été calculées en fonction du nombre d'ETP supplémentaires recrutés chaque année (5 000 € par ETP) et du résultat d'exploitation prévisionnel lorsque le montant par ETP était insuffisant pour couvrir le déficit⁸⁰.

Malgré ces financements complémentaires, la majorité des EBE restent déficitaires. Les comptes de résultat des EBE présentaient ainsi :

- ♦ en 2017 un résultat net cumulé positif de 267 k€, largement dû au résultat des EBE de Jouques (96 k€) et de Préméry (195 k€⁸¹), cinq des dix EBE étant déficitaires, et un résultat d'exploitation cumulé de - 17 k€ ;
- ♦ en 2018 un résultat net cumulé négatif de -173 k€⁸² : seules trois EBE sur dix présentaient en 2018 un excédent (Paris 13^{ème}, Jouques et Villeurbanne, cf. graphique 9), ainsi qu'un résultat d'exploitation positif (cf. graphique 10), le résultat d'exploitation cumulé s'élevant à -91 k€⁸³.

Graphique 9 : Résultats nets des EBE en 2017 et 2018 (€)



Source : Mission, d'après les comptes 2017 et 2018 des EBE. Les comptes 2018 de l'EBE 58 de Préméry n'étaient pas disponibles en septembre 2019 et n'ont pas été fournis à la mission. Seuls des projets de comptes étaient disponibles en septembre 2019 pour les EBE Actypoles, Elan, Emerjean, ESIAM et SCIC Laine. Le résultat net 2018 de l'EBE SCIC Laine (Colombey-les-Belles) figurant dans ses comptes est inférieur de 3 739 € par rapport à celui figurant dans le tableau de bord de l'association ETCLD fourni à la mission le 17 septembre 2019 sans que cela ait pu être expliqué.

⁸⁰ D'après les informations transmises à la mission par la DGEFP.

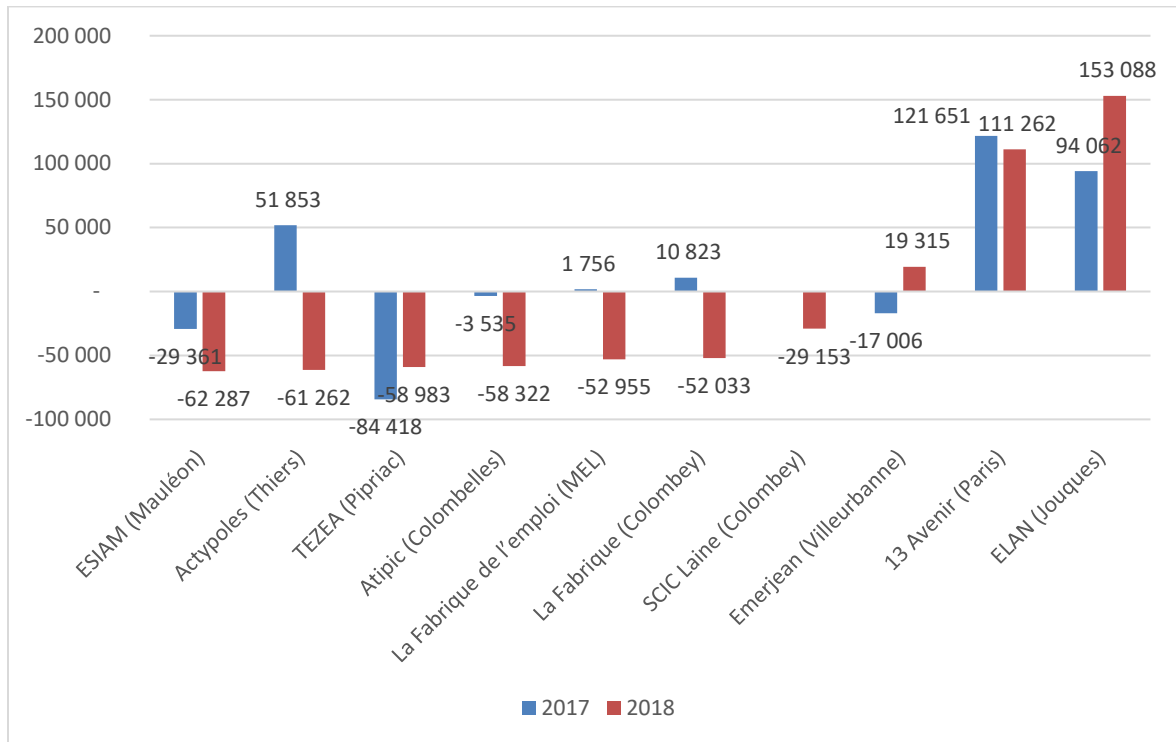
⁸¹ Ce chiffre est dû, d'après les comptes de l'EBE, à 356 500 € de produits exceptionnels, dont 306 000 € d'aides exceptionnelles « suite à la mise en place du plan zéro chômeur de longue durée ».

⁸² Hors EBE de Préméry dont les comptes 2018 n'étaient pas disponibles lors de la conduite de la mission.

⁸³ *Idem.*

Rapport

Graphique 10 : Résultats d'exploitation des EBE en 2017 et 2018 (€)



Source : Mission, d'après les comptes 2017 et 2018 des EBE. Les comptes 2018 de l'EBE 58 de Prémery n'ont pas été fournis à la mission. Seuls des projets de comptes étaient disponibles en septembre 2019 pour les EBE Actypoles, Elan, Emerjean, ESIAM et SCIC Laine. Les résultats d'exploitation de plusieurs EBE figurant dans les comptes sont inférieurs à ceux figurant dans le tableau de bord de l'association ETCLD fourni à la mission le 17 septembre 2019 d'un montant de 1 950 € en 2017 pour l'EBE ESIAM (Mauléon), 3 709 € en 2018 pour l'EBE SCIC Laine (Colombey-les-Belles), sans que ces deux différences aient pu être expliquées et 79 311 € en 2017 pour l'EBE La Fabrique de l'emploi (MEL) en raison de dotations aux provisions non prises en compte dans la version initiale des comptes 2017.

Les projections financières des EBE soumises à la DGEFP en septembre 2019⁸⁴ pour la période 2019-2021 indiquent qu'elles resteraient majoritairement déficitaires dans les prochaines années en l'absence de financement complémentaire, malgré une hausse significative du chiffre d'affaires réalisé (+ 24 % de croissance pour le chiffre d'affaires par ETP contractuel moyen en 2018, + 23 % prévus en 2019 et + 14 % prévus en 2020 et 2021, cf. tableau 11).

Tableau 11 : Chiffres d'affaires des EBE réalisés et prévisionnels pour la période 2017-2021

	2017	2018	2019 (prév.)	2020 (prév.)	2021 (prév.)
Chiffre d'affaires cumulé (€)	631 222	1 850 513	3 202 652	4 860 094	6 629 721
Taux de croissance annuel (%)	-	193	73	52	36
Chiffre d'affaires par ETP contractuel moyen (€ / ETP)	2 982	3 690	4 542	5 178	5 913
Taux de croissance annuel (%)	-	24	23	14	14

Source : Mission, d'après les données DGEFP, établies à partir des chiffres prévisionnels des EBE à juin 2019 et des feuilles de route 2020 et 2021 des EBE.

⁸⁴ Feuilles de route transmises en septembre 2019 à la DGEFP qui doivent faire l'objet d'échanges bilatéraux entre chaque EBE et l'association ETCLD et sont ainsi susceptibles d'évoluer.

Rapport

Sur les 18 EBE (11 EBE actuelles auxquelles s'ajouteraient 7 nouvelles EBE que les territoires envisagent de créer), seules deux EBE (l'EBE de Jouques et la deuxième EBE de Colombey-les-Belles, SCIC Laine) prévoient en effet d'atteindre un résultat légèrement positif, respectivement de 25 k€ et de 49 k€, et ce à partir de 2021⁸⁵. Le résultat cumulé envisagé s'élèverait à -2,5 M€ en 2019, -3,5 M€ en 2020 et -3,3 M€ en 2021 (cf. tableau 12).

Sur les 10 premières EBE (hors SCIC Laine qui présente une taille significativement inférieure), le résultat moyen prévisionnel serait d'environ - 250 à 290 k€ en 2020 et 2021.

Tableau 12 : Résultats nets prévisionnels des EBE pour la période 2019-2021

	2019 (prév.)	2020 (prév.)	2021 (prév.)
Résultat net prévisionnel cumulé (€)	- 2 501 027	- 3 453 485	- 3 315 991
Taux de croissance annuel du déficit prévisionnel (%)	-	38	- 4
Résultat net prévisionnel cumulé par ETP contractuel moyen (€ / ETP)	- 3 547	- 3 679	- 2 957
Taux de croissance annuel du déficit prévisionnel par ETP (%)	-	4	- 20

Source : Mission, d'après les données DGEFP, établies à partir des chiffres prévisionnels des EBE à juin 2019 et des feuilles de route 2020 et 2021 des EBE.

Il est ainsi probable que l'équilibre des EBE requière, comme en 2017 et 2018, des aides publiques complémentaires. Les « aides au démarrage » versées par l'État n'ont cependant pas une destination claire : ces aides, prévues pour apporter des « fonds propres » aux EBE, sont en pratique utilisées comme des subventions d'exploitation qui contribuent à réduire le déficit de l'EBE ou, dans certaines EBE, comme des fonds propres complémentaires amortis sur plusieurs années. Il n'est pas effectué de suivi au niveau national, par la DGEFP ou par l'association ETCLD, permettant de connaître la répartition entre ces deux utilisations.

Il est par ailleurs à noter que les « fonds propres » constitués par le biais des « aides au démarrage » versées par l'État ne sont pas des quasi-fonds propres ou des prêts grâce auxquels les structures de l'économie sociale et solidaire, y compris les associations, se financent classiquement, mais des subventions. D'après les informations fournies par la Caisse des dépôts et France Active à la mission, les structures de l'ESS constituent ainsi des fonds propres au fur et à mesure grâce à leur résultat, et s'appuient par ailleurs essentiellement, lors de l'amorçage de leur activité, sur des financements publics ou privés qui disposent d'un horizon de sortie défini⁸⁶.

En outre, les modalités de calcul et d'attribution de ces fonds n'incitent pas les EBE à parvenir à une plus grande autonomie financière, celles présentant un meilleur équilibre économique recevant des financements moindres.

⁸⁵ Données DGEFP transmises à la mission, établies à partir des données financières prévisionnelles des EBE à juin 2019 et des feuilles de route 2020 et 2021 des EBE.

⁸⁶ Voir par ailleurs Rapport d'engagement France Active 2018 par exemple.

3. À la différence des politiques actives d'inclusion dans l'emploi, l'ETCLD ne se positionne pas dans une logique de parcours, mais vise à offrir à ses bénéficiaires sécurité et stabilité

3.1. Hormis certains dispositifs à destination des personnes handicapées, les politiques visant les personnes très éloignées de l'emploi se positionnent comme un tremplin vers l'emploi

3.1.1. L'ETCLD s'inscrit parmi les politiques publiques d'emploi dites « actives » à destination des personnes éloignées de l'emploi

L'ETCLD s'inscrit parmi le vaste ensemble des **politiques d'emploi dites « actives »**⁸⁷, parmi lesquelles figurent toutes celles qui visent à :

- ◆ améliorer l'appariement entre offre et demande de travail ;
- ◆ améliorer la formation des chômeurs, qu'il s'agisse de connaissances spécifiques liées à un métier particulier, de connaissances générales ou, notamment pour les plus jeunes, de compétences relationnelles ;
- ◆ créer directement des emplois, publics ou privés ;
- ◆ créer des emplois « protégés »⁸⁸ (pour les personnes en situation de handicap par exemple, ou pour toute catégorie particulière) ;
- ◆ accroître la rotation des emplois pour favoriser la substitution de chômeurs à des personnes en emploi (telles que les pré-retraites par exemple).

Deux méta-analyses sur données européennes présentées dans l'ouvrage économique de référence sur le sujet *Labour Economics* qui s'appuient sur des évaluations menées à l'aide de méthodes respectant les bonnes pratiques d'évaluation (identification de la causalité, choix des groupes test et témoins, prise en compte des effets affectant les groupes témoins, etc.) permettent de dégager des résultats sur l'efficacité comparée de différentes politiques de dépenses actives, qui peuvent être à des degrés divers pertinents pour la présente évaluation. Ces analyses aboutissent à des résultats assez largement concordants. Ainsi :

- ◆ la création d'emplois publics a des effets généralement négatifs, parce que ces emplois en évincent d'autres ;
- ◆ l'assistance à la recherche d'emploi a un effet de court terme sur les demandeurs d'emploi, mais parfois annihilé par les effets sur les non bénéficiaires ;
- ◆ les programmes de formation (en classe ou sur le lieu de travail) ont peu d'effets de court terme mais un impact important à long terme.

Ces programmes semblent tous un peu plus efficaces dans un contexte de chômage élevé, mais cet effet du contexte est assez faible.

Afin d'appréhender le positionnement de l'ETCLD parmi l'ensemble des mesures d'insertion par l'emploi existant actuellement en France, la mission a examiné dans les sections suivantes les caractéristiques des politiques et structures d'insertion qui visent en principe un public proche de celui d'ETCLD, à savoir les personnes les plus éloignées de l'emploi dont les caractéristiques sont présentées à la section 3.1.2 ci-dessous.

⁸⁷ Voir par exemple Cahuc P. Carcillo S., et Zylberberg A. (2014), Chapitre 14 : Active Labour Market Policies, in *Labour Economics* MIT Press. Pour un recensement des expériences menées dans les pays de l'OCDE, voir aussi *Good Jobs for All in a Changing World of Work*, The OECD Jobs Strategy, 2018.

⁸⁸ C'est-à-dire bénéficiant d'adaptations particulières (par opposition à milieu « ordinaire »).

Rapport

L'analyse menée examine notamment le public qui bénéficie effectivement de ces dispositifs et le taux de retour à l'emploi associé, utilisé habituellement pour mesurer l'efficacité des politiques d'insertion et d'emploi (on verra en section 3.2.1 ci-dessous les limites de cet indicateur).

La mission, sans viser l'exhaustivité, s'est en particulier penchée sur les structures de l'insertion par l'activité économique (cf. section 3.1.3 ci-dessous) et les entreprises adaptées à destination des personnes handicapées (section 3.1.4). Toutes deux sont des structures dédiées qui offrent une activité professionnelle à des personnes qui ont des difficultés particulières à trouver un emploi. Elle a également examiné les parcours emploi compétences qui remplacent les contrats aidés depuis janvier 2018 et visent l'inclusion durable dans l'emploi en s'appuyant sur un triptyque emploi-formation-accompagnement (section 3.1.5), ainsi que d'autres expérimentations d'inclusion par l'activité qui font partie de la stratégie de lutte contre la pauvreté⁸⁹.

Si l'ETCLD se distingue par ses modalités de mise en œuvre et sa gouvernance territoriale, elle est néanmoins une politique publique rendue possible par un soutien de la puissance publique, et en particulier de l'État, et vise, comme d'autres politiques d'emploi et d'insertion, à résorber le chômage de longue durée.

3.1.2. Les « personnes éloignées de l'emploi » se caractérisent par un cumul de caractéristiques défavorables

D'après la définition retenue par le Conseil d'orientation de l'emploi (COE) dans son rapport de 2014⁹⁰, le nombre de personnes durablement éloignées de l'emploi s'élevait à deux millions en France. Cette population se trouve dans des situations variées : personnes ayant perdu leur emploi et n'en ayant pas retrouvé depuis, jeunes sans emploi, sans formation et sortis du système éducatif, personnes souhaitant retrouver un emploi après une période d'inactivité liée par exemple à des raisons familiales, etc.

L'éloignement de l'emploi peut également se caractériser par un cumul de caractéristiques défavorables, et notamment le fait d'être bénéficiaire de minima sociaux, avoir un faible niveau de formation, être âgé de plus de 50 ans, être chômeur de longue durée (plus d'un an en demande d'emploi, inscrit à Pôle emploi) voire de très longue durée (plus de deux ans en demande d'emploi, inscrit à Pôle emploi).

Ainsi, selon une étude conduite par Pôle emploi, les caractéristiques des trajectoires d'accès difficile ou retardé à l'emploi (25 % des nouveaux inscrits à Pôle emploi en 2014) sont celles d'individus ayant passé moins de 50 % du temps en emploi au cours des 18 mois.

Pour ce qui est des personnes ayant un très faible accès à l'emploi au sein de cette catégorie, sur 18 mois, 16 en moyenne sont consacrés à la recherche d'emploi. Ce groupe se caractérise par une proportion importante de bénéficiaires du RSA (près du tiers), de résidents en zone urbaine sensible (ZUS)/QPV, de personnes ayant peu ou pas travaillé, ayant un faible niveau de formation (59 % de niveau de formation inférieur ou égal au CAP-BEP contre 48 % en moyenne) et par un âge moyen élevé (les 55 ans et plus n'ayant jamais connu le chômage avant cet épisode sont nombreux). La faible mobilité géographique est également une caractéristique fréquente au sein de cette catégorie⁹¹.

⁸⁹ Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, octobre 2018.

⁹⁰ COE, Rapport sur « L'éloignement durable du marché du travail », 1^{er} octobre 2014.

⁹¹ Pôle emploi, Études et recherche N°11, « L'action de pôle emploi au regard de l'évolution du marché du travail », janvier 2019, page13.

Rapport

Du fait de sa distance au marché du travail, il a été constaté dans une étude conduite par la DARES que les personnes éloignées de l'emploi ont besoin d'un accompagnement spécifique allant au-delà de la traditionnelle aide à la recherche d'emploi ou de ce que peuvent apporter les politiques actives « usuelles » (formation, emploi subventionné, aide aux chômeurs créateurs d'entreprise, etc.)⁹².

Par ailleurs, certaines personnes sont considérées comme éloignées de l'emploi en raison de l'absence d'activité professionnelle sur une période prolongée, sans toutefois être en difficulté sociale, en raison notamment du niveau de revenu du foyer. Ce peut par exemple être le cas de personnes ayant élevé leurs enfants. Elles sont de ce fait éloignées de l'emploi mais pour des raisons différentes de celles identifiées ci-dessus.

3.1.3. Les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) offrent différentes situations d'emploi, en contrat à durée déterminée

3.1.3.1. L'objectif diffère de l'ETCLD : les structures de l'IAE visent la réinsertion sur le marché du travail dans les deux ans, sauf cas particulier

L'insertion par l'activité économique (IAE) est une politique active de l'emploi, expérimentée dès la fin des années 1960-1970⁹³, ayant pour objectif d'aider les personnes très éloignées de l'emploi à reprendre une activité et à se réinsérer sur le marché du travail.

Fin 2017, l'IAE mobilise 3 860 entreprises et associations conventionnées par l'État, qui emploient un peu plus de 136 000 salariés en insertion⁹⁴.

Les structures de l'insertion par l'activité économique s'organisent en quatre catégories (voir une synthèse de leurs principales caractéristiques au tableau 13) :

- ◆ les entreprises d'insertion (EI) ;
- ◆ les entreprises du travail temporaire d'insertion (ETTI) ;
- ◆ les associations intermédiaires (AI) ;
- ◆ les ateliers et chantiers d'insertion (ACI).

Les EI et les ACI sont des structures de production employant directement en contrat à durée déterminée d'insertion (CDDI). Les AI et les ETTI mettent à disposition leur salariés auprès de particuliers ou d'entreprises clientes, via des contrats temporaires d'insertion ou des contrats d'usage. Les ETTI s'adressent plutôt à des personnes en fin de parcours d'insertion. Elles positionnent leurs salariés en insertion sur les mêmes offres que les entreprises de travail temporaire « classiques »⁹⁵.

Les EI et ETTI se situent dans le secteur marchand tandis que deux dispositifs, les AI et les ACI appartiennent au secteur non marchand ou à caractère lucratif limité.

⁹² DARES, Document d'études n°224, « *Quels effets de l'accompagnement sur le devenir des salariés en insertion ?* », septembre 2018.

⁹³ Expérimentée localement par des travailleurs sociaux dès le milieu des années soixante, l'insertion par l'activité économique (IAE) a été progressivement institutionnalisée jusqu'à sa consécration dans le code du travail depuis la loi contre les exclusions de 1998.

⁹⁴ DARES, Résultats n°001, « *L'insertion par l'activité économique : une hausse importante des embauches en 2017* », janvier 2019.

⁹⁵ *Ibid.*

Rapport

Tableau 13 : Principales caractéristiques des IAE

IAE	Type de contrat	Type d'activité
Entreprises d'insertion (EI)	CDD d'insertion	Secteur marchand
Entreprises du travail temporaire d'insertion (ETTI)	Intérim	Secteur marchand
Associations intermédiaires (AI)	Mise à disposition	Secteur non marchand ou à caractère lucratif limité
Ateliers et chantiers d'insertion (ACI)	CDD d'insertion	Secteur non marchand ou à caractère lucratif limité

Source : Mission, site internet du ministère du travail (<https://travail-emploi.gouv.fr/emploi/insertion-par-l-activite-economique>).

Un des secteurs les plus représentés dans l'insertion par l'activité économique est celui des services à la personne et à la collectivité (propreté, environnement urbain et nettoyage). Le deuxième secteur d'activité le plus important est celui de l'entretien des espaces naturels, des espaces verts et de la production agricole (18% des salariés en parcours d'insertion). Enfin le secteur de la construction, du bâtiment, et des travaux publics représente le troisième domaine d'activité le plus important (12% des salariés en parcours d'insertion).

L'emploi en IAE n'a pas vocation à être pérenne : l'objectif poursuivi est de lever les principaux freins d'accès au marché du travail des salariés en insertion – qualifications insuffisantes, (in)habitudes de travail, difficultés personnelles, etc. – afin de favoriser l'accès ou le retour à un emploi de droit commun.

La durée maximale des parcours en IAE est fixée à deux ans, avec possibilité de prolongation par dérogation. En pratique, les parcours sont en moyenne plus courts : selon le ministère du travail, les bénéficiaires ayant quitté une structure de l'insertion par l'activité économique en 2016 avaient passé en moyenne 10,9 mois dans un atelier ou chantier d'insertion, 11,2 mois dans une entreprise d'insertion, 11,3 mois dans une entreprise de travail temporaire d'insertion et 20,5 mois dans une association intermédiaire, soit une durée inférieure à la période de validité de l'agrément⁹⁶.

La principale caractéristique et différence avec l'ETCLD est ainsi pour l'IAE d'être dans sa conception un dispositif transitoire d'insertion. Cette insertion est doublée d'un accompagnement social et professionnel⁹⁷, ainsi que de formations.

⁹⁶ Cour des comptes, « L'insertion des chômeurs par l'activité économique, une politique à conforter », janvier 2019, page 27.

⁹⁷ Les salariés en parcours d'insertion bénéficient de deux types d'accompagnement. Ils sont suivis par des accompagnateurs socio-professionnels, salariés permanents spécialisés des structures, et des encadrants techniques d'insertion, également salariés permanents, contribuant à l'activité de production et à la formation.

3.1.3.2. Les IAE emploient une population ciblée essentiellement masculine, peu qualifiée et bénéficiaire de minima sociaux

Les pouvoirs publics ont fait le choix de ne pas déterminer par des critères administratifs formels les personnes pouvant être orientées vers l'IAE, en les désignant par l'expression souple « *personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières* » et laissent ainsi en pratique une marge d'appréciation aux prescripteurs⁹⁸. Pôle emploi dispose néanmoins d'un rôle central par l'agrément qu'il fournit aux salariés bénéficiaires, visant à certifier leur éligibilité au dispositif⁹⁹.

Les personnes recrutées dans les faits sont peu qualifiées (79 % n'ont pas le baccalauréat), souvent bénéficiaires de minima sociaux (40 %), quel que soit le type de structure, près de 80% sont sans emploi et inscrits à Pôle emploi avant leur embauche. Signe de leurs difficultés d'accès à l'emploi, les entrants en IAE ont passé, en moyenne, 10 mois en emploi durant les trois années précédant leur embauche. En 2016, près d'un tiers sont demandeurs d'emploi de très longue durée (24 mois et plus - 40 % dans les ACI)¹⁰⁰.

Bien que les critères d'éligibilité légaux ne diffèrent pas, les ACI, et dans une moindre mesure les EI, concentrent en moyenne une proportion plus importante des publics les plus en difficultés, bénéficiaires de minima sociaux et sans emploi, avec près de 40 % des salariés qui étaient demandeurs d'emploi depuis plus de deux ans. En moyenne, un salarié sur cinq de l'IAE réside dans un quartier prioritaire de la politique de la ville en 2017.

Enfin, à l'exception des associations intermédiaires, les seules à employer majoritairement des femmes (57 %) du fait de leur positionnement sur les métiers d'aide à la personne souvent plus féminisés, la Cour des Comptes relève que les structures de l'insertion par l'activité économique interviennent principalement dans des activités traditionnellement exercées par des hommes, souvent associées à des horaires atypiques et à des conditions de travail difficiles ; il en résulte une offre peu adaptée à l'insertion professionnelle des femmes (en moyenne 41 % de femmes et 59 % d'hommes employés dans les SIAE, et jusqu'à 80 % d'hommes dans les ETTI)¹⁰¹.

⁹⁸ Cour des comptes, « *L'insertion des chômeurs par l'activité économique, une politique à conforter* », janvier 2019, page 85.

⁹⁹ Des propositions d'évolution présentées dans le « *Pacte d'ambition pour l'insertion par l'activité économique* » ont été soumises à la ministre du travail par le Conseil national de l'insertion le 10 septembre 2019, l'une d'entre elles visant notamment à refonder la procédure d'agrément (cf. engagement n°5, page 17).

¹⁰⁰ DARES, Document d'études n°22, « *Les salariés en insertion par l'activité économique : quels parcours avant l'entrée ? Quelles perspectives à la sortie ?* », janvier 2019.

¹⁰¹ Cour des comptes, « *L'insertion des chômeurs par l'activité économique – une politique à conforter* », janvier 2019.

Rapport

Tableau 14 : Profil des bénéficiaires de l'IAE par type de structure en 2016 (en %)

	EI	ETTI	AI	ACI	Ensemble des structures
Bénéficiaires de minima sociaux avant embauche	46	29	25	64	40
Résidents en QPV	25	19	11	21	17
Sans emploi	91	87	48	97	74
DELD (> 1 an)	25	24	17	22	20
DETLD (> 2 ans)	37	28	25	40	31
Senior (plus de 50 ans)	14	12	19	14	16
<i>Dont personnes avec un niveau inférieur au CAP</i>	36	35	34	36	35

Source : Mission, d'après Cour des comptes, « L'insertion par l'activité économique – une politique à conforter », 2019 (données DARES et DGEFP, extranet de l'agence des services et de paiement¹⁰²).

3.1.3.3. Le coût pour l'État des structures de l'IAE est variable, entre 5 000 et 23 000 € par salarié et par an, le coût complet pouvant aller jusqu'à 36 000 €

Le montant de l'aide au poste prise en charge par l'État, fixé en loi de finances, ne couvre pas l'ensemble des subventions apportées aux entreprises d'insertion, qui peuvent provenir des collectivités, du fonds social européen, du mécénat, ou prendre la forme d'exonérations fiscales ou d'allègements de charges. Prises dans leur ensemble, ces subventions peuvent augmenter considérablement le coût de l'équivalent temps plein ou ETP en insertion. Ainsi, les ateliers et chantiers d'insertion présentent le coût par ETP le plus élevé, nettement supérieur au SMIC.

Les données sur l'ensemble des subventions apportées aux structures d'insertion sont difficilement disponibles dans leur globalité. Selon la Cour des comptes, les financements déclarés par les structures à l'ASP, qui ne font l'objet d'aucun contrôle, sont les données les plus exhaustives au niveau national.

¹⁰² L'agence des services et paiement (ASP) est une agence en charge de verser des aides publiques européennes, nationales et locales. Avec plus de 19 Md € d'aides publiques versées en 2018, l'ASP est le premier payeur européen d'aides agricoles et un des premiers opérateurs de l'État en matière de crédits versés.

Rapport

Tableau 15 : Montant des subventions et coût annuel par ETP dans les structures de l'IAE

Dispositif	Nombre d'ETP en insertion au 31/12/2017	Montant du subventionnement en 2017 (M€)*	Coût annuel de l'aide au poste (€/ETP)**	Coût annuel État (€/ETP)	Coût annuel total (€/ETP)
Entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)	9 800	Aides au poste État : 45 Autres subventions État : 2,4 Autres subventions : 4,5	4 592 (réel) (4 351 fixé en LFI)	4 837	5 296
Entreprises d'insertion (EI)	13 000	Aides au poste État : 142 Autres subventions État : 6,8 Autres subventions : 39,3	10 923 (10 237 fixé en LFI)	11 446	14 469
Associations intermédiaires (AI)	18 000	Aides au poste État : 24 Autres subventions État : 4,3 Autres subventions : 45,4 Exonération de TVA : 82,4 estimés pour 2018 Exonération de charges sociales : 68	1 333 (réel) (1 331 fixé en LFI)	9 928	12 450
Associations et chantiers d'insertion (ACI)	36 700	Aides au poste État : 622 Autres subventions État : 106,6 Autres subventions : 508,7 Exonération de charges sociales : 103	16 948 (réel) (19 655 fixé en LFI)	22 659	36 520

Source : Mission, d'après DARES, Résultats n°01, « L'insertion par l'activité économique : une hausse importante des embauches en 2017 », janvier 2019 ; Cour des comptes, « L'insertion par l'activité économique – une politique à conforter », 2019 (d'après les données déclarées par les SIAE à l'ASP).

** Aide au poste hors fonds départemental d'insertion (dépense de l'ASP en faveur des SIAE au titre du FDI en 2017 s'élève à 18 M€) et hors modulation entre 0 et 10 % selon la performance des structures, sur base des budgets consacrés par l'État, loi de finances rectificative pour 2017. Les dépenses fiscales en faveur des structures de l'IAE (hors exonérations de charges sociales) ne sont pas identifiées, à l'exception de l'exonération de TVA pour les AI (voir tableau page 55 du rapport Cour des comptes sur l'IAE, 2019).*

*** Montant unitaire fixé en LFI 2017. Le différentiel d'aide au poste s'explique par la prise en compte du nombre d'ETP recalculé par la DARES au 31 décembre 2017.*

Outre les aides au poste et les financements classiques en quasi-fonds propres et prêts accordés par des acteurs publics (Caisse des dépôts, France Active notamment) et privés (banques régionales par exemple) au titre de leur soutien aux structures de l'économie sociale et solidaire, les IAE ont accès à des subventions de l'État qui leur sont spécifiquement dédiées dans le cadre du fonds départemental d'insertion¹⁰³. Elles nécessitent une demande de conventionnement auprès de la DIRECCTE qui évalue la qualité du projet présenté par la structure. La demande doit également être soumise au Conseil départemental de l'insertion par l'activité économique (CDIAE) et le montant est déterminé par le préfet en fonction du projet, des crédits disponibles et de l'avis du CDIAE.

Plus généralement, la qualité des projets d'insertion des IAE et de leur gestion financière sont pilotés par les pouvoirs publics grâce à un dialogue annuel d'objectifs et de moyens.

¹⁰³ Il s'agit de différentes aides visant des objectifs différents, par exemple des aides au démarrage, des aides au développement ou des aides au redressement.

3.1.3.4. Les taux de retour à l'emploi après l'IAE sont très variables

Les taux de retour à l'emploi sont très variables d'une structure de l'IAE à l'autre. Sans que la mission n'ait analysé les raisons de ces différences, et sans méconnaître les critiques adressées à cet indicateur, elle observe cependant que le taux de retour à l'emploi durable varie entre 11 % et 21 % pour l'année 2017 selon le type de structure (tableau 16), sans que les caractéristiques des publics concernés (tableau 14) en soient le facteur explicatif évident.

Tableau 16 : Devenir des sortants des dispositifs de l'insertion par l'activité économique

		2015 (%)	2016 (%)	2017 (%)
ACI	Taux d'emploi ¹⁰⁴	21,8	23,8	26,9
	Taux d'emploi durable ¹⁰⁵	8,4	9,2	10,7
EI	Taux d'emploi	33,0	36,2	38,3
	Taux d'emploi durable	17,3	18,1	20,4
ETTI	Taux d'emploi	38,7	44,9	46,7
	Taux d'emploi durable	16,3	19,8	21,2
AI	Taux d'emploi	34,3	36,0	36,1
	Taux d'emploi durable	16,2	16,6	17,4

Source : Mission, d'après Cour des comptes, « L'insertion par l'activité économique – une politique à conforter », 2019 (données des projets et rapports annuels de performances de la mission travail et emploi du budget de l'État – indicateur 3.2 du programme 102 ; données de l'ASP).

3.1.4. Les entreprises adaptées s'adressent à des publics handicapés, avec un objectif de stabilité dans l'emploi

3.1.4.1. Les bénéficiaires des entreprises adaptées ont un profil spécifique

Comme présenté dans le rapport de l'IGAS et de l'IGF publié en 2016 sur les entreprises adaptées (EA)¹⁰⁶, ces structures visent à permettre à des travailleurs handicapés pour lesquels une décision de reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) est prononcée par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), d'exercer une activité professionnelle dans des conditions adaptées à leurs possibilités. En 2019, on compte 781 établissements dits « entreprise adaptée », employant environ 40 000 personnes¹⁰⁷.

Les entreprises, pour être reconnues comme entreprises adaptées, doivent avoir une masse salariale composée à 80 % minimum de personnes reconnues comme porteuses de handicap par les MDPH et leur offrir un accompagnement socioprofessionnel spécifique.

Les entreprises adaptées se caractérisent ainsi par leur fonction d'accueil d'une population en situation de handicap de moyenne d'âge élevée, majoritairement masculine, très peu qualifiée, souvent en fin de parcours professionnel (38% de plus de 50 ans en 2015) et présentant une grande diversité de handicaps, avec toutefois une prépondérance du handicap moteur parmi les travailleurs récemment recrutés.

¹⁰⁴ Emploi en contrats aidés, en intérim / vacation, en CDD de moins de 6 mois, 6 mois après la sortie de la structure.

¹⁰⁵ Emploi en CDI, CDD de plus de 6 mois, en poste dans la fonction publique ou ayant la qualité de travailleur indépendant, 6 mois après la sortie de la structure.

¹⁰⁶ Rapport IGF-IGAS N°2016-066, « Les entreprises adaptées », septembre 2016.

¹⁰⁷ Données transmises à la mission par la DGEFP en septembre 2019.

Rapport

La réforme introduite par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel vise à recentrer les critères de recrutement, prévus réglementairement, sur les personnes handicapées exclues de l'emploi en raison de leur handicap.

3.1.4.2. Les entreprises du secteur adapté offrent des emplois durables et ne se conçoivent pas comme un tremplin vers d'autres emplois

D'après le rapport IGAS/IGF susmentionné, les EA offrent aux travailleurs handicapés un contrat de droit commun dans des conditions de travail adaptées, qui prend majoritairement la forme de contrats à durée indéterminée (CDI), avec 86 % de salariés titulaires d'un CDI en juin 2016, et 9% en CDD de plus de six mois selon l'ASP. L'accompagnement social et professionnel est hétérogène d'une structure à l'autre.

Les entreprises du secteur adapté se caractérisent par leur diversité de tailles, de statuts juridiques et de secteurs d'activité. Le positionnement sectoriel et concurrentiel est néanmoins fragile, pour l'essentiel dans des secteurs à faible valeur ajoutée sans diversification de clientèle, avec une moindre performance marquée.

Le taux de sortie de l'entreprise adaptée vers l'emploi durable est faible (1 % en moyenne, seules 6 % des entreprises adaptées dépassant le taux de 3 % en 2016).

Tableau 17 : Devenir des travailleurs handicapés suivis par le service public de l'emploi

	2015 (%)	2016 (%)	2017 (%)
Taux de retour à l'emploi durable des travailleurs handicapés inscrits à Pôle emploi*	1,3	1,5	1,4

*Source : Mission, d'après rapports annuels de performance (RAP) annexés aux projets de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes, concernant la mission travail et emploi des budgets 2016 à 2018 de l'État (programme 102, indicateur de suivi de la performance 3.3). * Reprise d'emploi durable (CDD+6mois, CDI, création d'entreprise). Le repérage des travailleurs handicapés dans les données de la Statistique du Marché du Travail (STMT) est imparfait, ce qui est susceptible de biaiser le taux de reprise d'emploi estimé.*

Ce phénomène traduit le positionnement affirmé par une vaste majorité d'entreprises adaptées, qui se vivent, d'après l'analyse conduite par la mission IGAS / IGF dans son rapport de 2016, comme des lieux d'emploi durable et non des tremplins vers le monde extérieur, ce qui les démarque des autres dispositifs de la politique de l'emploi tels que les contrats aidés ou l'insertion par l'activité économique.

Il s'agit de faire bénéficier les travailleurs handicapés, souvent âgés, d'une situation stable et d'un sentiment de sécurité qui les incitent rarement à saisir des opportunités d'emploi dans le milieu ordinaire classique, au sein duquel ils ont souvent échoué à s'insérer ou se maintenir. Les opportunités d'embauche sont en tout état de cause limitées pour ces publics, tant par le faible niveau de qualification que présentent souvent les salariés des EA que par les réticences des employeurs classiques à recruter des personnes en situation de handicap. Enfin, les entreprises adaptées elles-mêmes cherchent souvent à fidéliser leur main d'œuvre la plus productive, dans le souci de stabiliser leurs équipes de production et de rentabiliser l'effort de formation engagé à leur profit¹⁰⁸.

Si le public est différent de celui des EBE, les principes à l'œuvre sont similaires et peuvent induire le même phénomène de pérennisation de l'emploi dans des structures dont l'objectif principal n'est pas la mobilité externe vers un emploi « classique ».

¹⁰⁸ Rapport IGAS/IGF sur les entreprises adaptées susmentionné (2016).

Rapport

3.1.4.3. L'aide au poste est proche du SMIC

Le montant de l'aide au poste forfaitaire, équivalente à 80 % du SMIC brut, a été fixé par l'État en 2017 à 14 211 € par travailleur handicapé.

Tableau 18 : Montant des subventions et coût annuel par ETP dans les entreprises adaptées

Dispositif	Nombre d'ETP bénéficiant de l'aide au poste en 2017	Montant du subventionnement en 2017 (M€)*	Coût annuel de l'aide au poste (€/ETP)**	Coût annuel État (€/ETP)
Entreprises adaptées	23 286	Aides au poste État : 324,2 Autres subventions État (gérée par les DIRECCTE) : 43,3 Exonérations fiscales : 18,5	13 923 (réel) (14 211€ fixé en LFI)	16 576

Source : Mission, d'après rapport annuel de performance de la mission travail et emploi du budget de l'État pour 2018.

* Les subventions hors État apportées aux entreprises adaptées ne sont pas identifiées.

** Le différentiel d'aide au poste s'explique par la prise en compte du nombre d'ETP bénéficiaires à fin 2017, pris en compte en loi de finances rectificative.

3.1.5. Les parcours emploi compétences recentrent les contrats aidés sur les publics les plus en difficulté, dans le secteur non marchand et sur des contrats courts

3.1.5.1. Des modalités d'insertion renforcées par des parcours de courte durée dans des entreprises du secteur non marchand

Depuis leur création dans les années quatre-vingt, les contrats aidés ont régulièrement changé de nom ou de modalités, ciblant plus ou moins, et successivement le secteur marchand ou non marchand, les jeunes ou les seniors ou les bénéficiaires de minima sociaux¹⁰⁹. Les contrats aidés visaient à :

- ◆ aider les personnes en difficulté sur le marché du travail à s'insérer durablement dans l'emploi, en leur donnant d'abord une expérience professionnelle ;
- ◆ créer des emplois, en particulier en période de hausse du chômage, par la prise en charge d'une part importante des rémunérations ;
- ◆ de manière incidente, soutenir une activité jugée utile socialement (en particulier dans le secteur non marchand, par exemple dans le secteur de la petite enfance, du sport, etc.) ou porteuse (en particulier dans le secteur marchand).

Afin de renforcer l'insertion dans l'emploi durable, les contrats aidés ont été transformés en « parcours emploi compétences » depuis janvier 2018. La mise en œuvre des parcours emploi compétences repose sur le triptyque emploi-formation-accompagnement, c'est-à-dire :

- ◆ un emploi permettant de développer des compétences transférables ;
- ◆ un accès facilité à la formation et un accompagnement tout au long du parcours tant par l'employeur que par le service public de l'emploi, avec pour objectif l'inclusion durable dans l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail¹¹⁰.

¹⁰⁹ DARES, Analyses, n°21, « Les contrats aidés : quels objectifs, quel bilan ? », mars 2017.

¹¹⁰ Tenant compte des conclusions du rapport « Donnons-nous les moyens de l'inclusion » commandé le 5 septembre 2017 par Muriel Pénicaud, ministre du Travail, à Jean-Marc Borello, président du Groupe SOS et expert de l'économie sociale et solidaire et publié le 16 janvier 2018.

Rapport

Le parcours emploi compétences est prescrit dans le cadre de contrats uniques d'insertion (CUI) et d'accompagnement dans l'emploi (CAE), dans le secteur public ou le secteur associatif non marchand uniquement¹¹¹. Il permet des recrutements en CDI ou en CDD (de 6 à 24 mois).

Dans le cadre du parcours emploi compétences, le montant de l'aide accordée aux employeurs, exprimé en pourcentage du SMIC brut, peut être modulé (variant entre 30 % et 60 % du SMIC brut), dans la limite des enveloppes financières. Le taux de prise en charge est fixé par arrêté du préfet de région.

3.1.5.2. Les contrats aidés du secteur non marchand ciblent les publics les plus éloignés de l'emploi

S'agissant des publics, d'après les études conduites par la DARES, les contrats aidés dans leur ensemble ciblent en priorité des catégories précises de personnes ayant des difficultés particulières d'insertion professionnelle : les jeunes peu ou pas qualifiés, les demandeurs d'emploi de très longue durée, les travailleurs handicapés, les seniors, les personnes résidant dans les quartiers prioritaires de la ville et, souvent aussi, en coordination avec les départements, les bénéficiaires du RSA.

En 2015, neuf nouveaux bénéficiaires d'un CUI sur dix présentaient des difficultés particulières pour trouver un emploi. Pour les CUI, ce sont des seniors de plus de 50 ans, des demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an (plus de 70%) ou bénéficiaires de minima sociaux, qui sont ciblés. Les bénéficiaires de minima sociaux et les chômeurs inscrits à Pôle emploi depuis deux ans ou plus sont plus nombreux parmi les embauches en contrats uniques d'insertion du secteur non marchand (respectivement 33 % en contrat initiative emploi (CIE) et 41 % en CAE)¹¹².

Concernant plus particulièrement les CAE, au 31 décembre 2017 : 12,7 % des bénéficiaires de CAE étaient originaires d'un quartier prioritaire de la ville, 38 % étaient allocataires d'un minimum social ; 16 % étaient des travailleurs handicapés ; 43 % étaient des demandeurs d'emploi de très longue durée ; 36 % étaient des seniors¹¹³.

3.1.5.3. Les taux d'insertion sont plus faibles dans le secteur non marchand

D'après une étude réalisée par la DARES sur le devenir des personnes sorties de contrat aidé¹¹⁴, le taux d'insertion dans l'emploi est plus faible après un contrat aidé dans le secteur non marchand qu'après un contrat dans le secteur marchand, en partie parce que les bénéficiaires de contrat aidé du secteur non marchand sont, au départ, davantage éloignés de l'emploi, et majoritairement embauchés en CDD.

¹¹¹ La prescription de contrats dans le secteur marchand CUI-CIE n'est autorisée que dans les départements d'outre-mer (DOM) ou par les conseils départementaux dans le cadre des conventions annuelles d'objectifs et de moyens (CAOM), sous réserve que le coût soit nul pour l'État, et que les conseils départementaux s'engagent à cofinancer les CUI-CAE.

¹¹² DARES, Analyses n°21, « Les contrats aidés : quels objectifs, quel bilan ? », mars 2017.

¹¹³ Rapport annuel de performance pour 2018, mission travail et emploi du budget de l'État et DARES, Résultats n°17, « Le devenir des personnes sorties de contrat aidé : une forte augmentation du taux de retour à l'emploi en 2017 », avril 2019 – tableau 5, page 4.

¹¹⁴ DARES, Résultats n°17, « Le devenir des personnes sorties de contrat aidé : une forte augmentation du taux de retour à l'emploi en 2017 », avril 2019.

Rapport

En 2017, 41 % des personnes sorties d'un CUI-CAE sont, au moment de leur embauche, demandeurs d'emploi de très longue durée et 33 % sont bénéficiaires d'un minimum social (contre respectivement 36 % et 21 % pour les personnes sorties de CUI-CIE). Le retour à l'emploi est plus difficile pour les personnes les plus éloignées de l'emploi.

Par ailleurs, dans le secteur marchand, 64 % des salariés en CUI-CIE interrogés par la DARES dans son enquête en 2017 avaient initialement été embauchés en CDI : la fin de l'aide de l'État ne signifie donc pas la fin de leur contrat, ce qui peut expliquer le taux d'insertion dans l'emploi élevé des sortants, qui continuent souvent à travailler dans la même entreprise. Ils ne sont en revanche que 4 % à avoir été embauchés initialement en CDI dans le secteur non marchand.

Les taux de sortie vers l'emploi durable sont ainsi plus élevés pour les salariés venant d'activités du secteur marchand, comme l'indique le tableau ci-dessous, à hauteur de 61 % en 2017. La DARES souligne néanmoins l'existence d'effets d'aubaine dans le secteur marchand liés à ces dispositifs¹¹⁵.

Tableau 19 : Devenir des bénéficiaires de contrats aidés (en %)

	2015	2016	2017
Taux d'insertion dans l'emploi à l'issue d'un CAE (CUI non marchand)	42	42	49
Taux d'insertion dans l'emploi durable à l'issue d'un CAE (CUI non marchand)	27	27	36
Taux d'insertion dans l'emploi à l'issue d'un contrat initiative emploi (CIE) (CUI marchand)	N.D.	66	72
Taux d'insertion dans l'emploi durable à l'issue d'un CIE (CUI marchand)	N.D.	54	61

Source : Mission, d'après DARES, Résultats, n°17, Le devenir des personnes sorties de contrat aidé : une forte augmentation du taux de retour à l'emploi en 2017, avril 2019, Cour des comptes, « L'insertion par l'activité économique - une politique à conforter », janvier 2019 et rapport annuel de performance de la mission travail et emploi du budget de l'État pour 2018.

3.1.5.4. Des financements par ETP, compris entre 50 et 80 % du SMIC

Pour les CUI-CAE, le taux moyen d'aide au poste en 2017 s'élevait à 80 % du SMIC brut. Le calcul du coût des nouveaux flux d'entrées dans les parcours emploi compétences en 2019 retient un taux de prise en charge de 50 % du SMIC brut pour les contrats aidés en métropole¹¹⁶.

¹¹⁵ DARES, Analyses n°58, « Recrutements en contrat aidé », août 2015, tableau 1.

¹¹⁶ Annexe budgétaire du projet de loi de finances pour 2019, mission emploi et travail.

Rapport

Tableau 20 : Montant des subventions et coût annuel par ETP dans les entreprises adaptées

Dispositif	Nombre d'ETP bénéficiant de l'aide au poste en 2017	Montant du subventionnement en 2017 (M€)*	Coût annuel de l'aide au poste (€/ETP)**	Coût annuel total (€/ETP)
CUI - CAE	142 196	Dépense réalisée par l'ASP*** : 1 717	12 967 (72,9% du smic brut)	12 074
CUI - CIE	27 128	Dépense réalisée par l'ASP : 168	6 306 (35,5% du smic brut)	6 192

Source : Mission, d'après projet et rapport annuel de performance de la mission travail et emploi du budget de l'État pour 2018 et 2019.

* Les exonérations fiscales et de cotisations sociales, ainsi que les subventions hors État apportées aux entreprises qui embauchent des contrats aidés, ne sont pas identifiées, a priori sans objet (source DGEFP).

** Pour les CUI-CAE : taux d'aide moyen de 72,9 % du SMIC brut en 2017. Pour les CUI-CIE : taux d'aide moyen de 35,5 % du SMIC brut en 2017. Montant du Smic annuel brut en 2017 : 17 763 €.

*** La dépense de l'ASP figurant dans le RAP correspond aux versements aux employeurs de contrats aidés (la dépense Chorus qui correspond à celle de l'État à l'ASP, prend en compte plusieurs variables : le niveau de trésorerie disponible à l'ASP, le besoin de fonds de roulement, les recouvrements de l'ASP, etc.).

3.1.6. D'autres expérimentations soutenues par la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (2018) visent à faire évoluer l'offre d'insertion destinée aux personnes les plus éloignées de l'emploi

3.1.6.1. Le projet « SIAE et Entreprises vers l'emploi » (SEVE) renforce la coopération entre les structures de l'IAE et les entreprises privées

Déployée par la fédération des acteurs de la solidarité (FAS), l'expérimentation SEVE a pour but de renforcer la coopération entre l'IAE et les entreprises, notamment face au constat des difficultés des SIAE à sécuriser l'accès à l'emploi des personnes suivies. Le dispositif vise donc à déployer de nouvelles logiques d'accompagnement des salariés et des entreprises, grâce à une formation-action, c'est-à-dire une formation accompagnée d'une mise en pratique, encadrée par une équipe d'une SIAE. L'action de SEVE se structure en deux axes :

- ◆ repenser les pratiques d'accompagnement en SIAE, en multipliant les mises en situation en milieu professionnel sans prérequis sur les personnes, en utilisant l'expérience en entreprises pour former le projet professionnel et enfin en développant l'accompagnement dans l'emploi pour les personnes embauchées dans le marché de l'emploi classique ;
- ◆ développer l'accompagnement des entreprises, pour leur permettre d'identifier leurs besoins réels, favoriser le recrutement sans CV, faire évoluer les pratiques d'accueil et d'intégration (compétences de management) et adapter des postes de travail aux compétences des personnes accompagnées.

L'expérimentation a pour l'instant été conduite dans 16 structures de l'IAE avec des formations-actions d'une durée de 18 mois. Pour 2018, la FAS prévoit la formation de nouveaux formateurs, la mise en place d'un site internet et d'une plateforme en ligne et un déploiement dans sept autres SIAE.

Il est prévu que SEVE, comme d'autres dispositifs expérimentaux tels que l'ETCLD, puissent être évalués et accompagnés dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté 2018-2022, l'évaluation de la stratégie dans son ensemble devant être menée par France Stratégie.

3.1.6.2. Convergence : un dispositif d'insertion de longue durée

Lancée à partir de 2012 sur le chantier d'insertion Emmaüs Défis de Paris, qui accueille des personnes issues de la rue et des dispositifs d'hébergement d'urgence ou collectif, l'expérimentation Convergence se caractérise par une durée d'accompagnement bien plus longue que les dispositifs classiques d'insertion. Le postulat repose sur le constat suivant fait par Emmaüs Défi : les salariés en insertion font face en moyenne à six ou sept freins identifiés à la réinsertion (santé, logement, etc.), ce qui implique de leur assurer un accompagnement renforcé sur un temps long pour favoriser leur réussite.

Convergence propose un parcours d'insertion par le travail de cinq ans maximum par une extension dérogatoire de la durée des CUI-CAE avec l'aide d'un éducateur et d'une médiatrice sociale présents sur le chantier d'insertion.

La première phase de Convergence pour la période 2012-2015 a permis à Emmaüs Défi d'accompagner 236 personnes. Elle a confirmé l'efficacité de l'accompagnement renforcé sur l'accès au logement, la prise en charge en matière de santé ou l'accès aux droits, le non-recours aux droits constituant également un frein à l'insertion professionnelle¹¹⁷. La durée moyenne des parcours de l'ensemble des bénéficiaires est d'environ quinze mois, 50 % d'entre eux ont étendu leur parcours au-delà de deux ans. Le financement total représente 28 000 €/ETP (incluant le crédit d'impôts sur les aides privées).

L'évaluation de cette expérimentation souligne que celle-ci est restée centrée sur les personnes particulièrement éloignées de l'emploi, ce qui en fait un élément différenciateur d'autres initiatives ou chantiers d'insertion. Près de 60 % des personnes accompagnées sur la période 2012-2017 étaient sans activité depuis 2 ans au moins au moment de leur entrée, et depuis plus de 5 ans pour 19% d'entre elles, et près des trois quarts ont connu un parcours de rue avant leur entrée dans l'expérimentation, de plus de deux ans pour 46 d'entre eux.

La deuxième phase de ce dispositif a été lancée en 2016 (pour la période 2016-2018) et doit permettre son essaimage sur d'autres chantiers ciblant le même public afin d'élaborer un modèle de déploiement territorial. L'évaluation qui doit être menée doit essayer d'en mesurer à la fois l'impact sur les parcours individuels et les coûts économiques et sociaux évités.

L'approche retenue dans le cadre de cette expérimentation est ainsi très proche de celle d'ETCLD, puisqu'elle vise à offrir un contrat plus long que les autres dispositifs. Elle s'en distingue cependant par le fait qu'elle cible des publics en grande difficulté sociale et combine, avec l'activité, accompagnement renforcé et formation.

3.2. Malgré la difficulté à comparer les dispositifs entre eux, certaines mesures à destination des demandeurs d'emploi ont démontré leur efficacité

3.2.1. Les indicateurs classiques (aide au poste et taux de retour à l'emploi) sont insuffisants pour mesurer l'efficacité des dispositifs et devraient être éclairés par la mesure de l'éloignement à l'emploi

L'efficacité des dispositifs d'emploi et d'insertion est classiquement mesurée en fonction du taux de sortie vers l'emploi durable et le montant de l'aide au poste. Ce sont ainsi ces indicateurs qui sont suivis dans les projets annuels de performance (PAP) et les rapports annuels de performance (RAP) du budget de l'État afin d'identifier les principales différences d'efficacité des PEC, CAE, IAE ou EA présentés plus haut.

¹¹⁷ Opus 3 & (Im)prove, « Évaluation de l'expérimentation Convergence », 2018.

Rapport

Le tableau 21 ci-dessous présente ainsi les différentes catégories de bénéficiaires, le taux de sortie durable et l'aide au poste apportée.

Tableau 21 : Comparaison des principaux dispositifs selon l'aide au poste et la part de différentes catégories de bénéficiaires

Dispositif	Séniors (plus de 50 ans, %)	Bénéficiaires minima sociaux (%)	Chômeurs > 1 an (%)	Chômeurs > 2 ans (%)	Aide (% SMIC)	Taux de sortie durable (%)	Aide au poste (€)
PEC	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	51	N.D.	9 383
CAE	36	38	73	43	73	36	12 966
ACI	14	64	22	40	111	11	19 655
EI	14	46	25	37	58	20	10 237
ETTI	12	29	24	28	26	21	4 592
AI	19	25	17	25	7	17	1 331
EA	38	N.D.	N.D.	N.D.	80	1	14 211

Source : Mission. Note : Les données descriptives des bénéficiaires pour les SIAE sont de 2016 ; l'aide au poste des PEC est une donnée 2019 ; les autres données valent pour l'année 2017 ; le niveau du SMIC brut s'élève à 17 763 € bruts par an en 2017 et 18 254,60 € en 2019.

Il a cependant été souligné dans plusieurs rapports récents les faiblesses d'un indicateur tel que le taux de retour à l'emploi, considéré par la Cour des comptes comme peu fiable¹¹⁸ et par le rapport de Jean-Marc Borello remis début 2018 à la ministre du travail, comme insuffisamment pertinent¹¹⁹.

Ces deux rapports soulignent en effet le fait que l'élaboration des indicateurs se heurte à des limites méthodologiques : le mode de collecte est déclaratif, fondé sur la seule saisie des situations de sortie par les responsables des structures sur l'extranet de l'ASP ; les responsables de structures n'ont qu'une connaissance partielle de la situation des bénéficiaires lors de la sortie de leurs parcours : ces informations ne permettent pas d'évaluer la situation des bénéficiaires plusieurs mois ou années après leur passage en parcours d'insertion. La situation des salariés sortis d'une structure de l'insertion ou de contrats aidés est ainsi en pratique mal connue.

Des études, telles que celles pouvant être menées par la DARES ou par Pôle emploi notamment, pourraient en revanche permettre d'appréhender de manière plus fiable la trajectoire des personnes sortant de l'insertion et d'améliorer la connaissance des parcours professionnels des bénéficiaires en s'appuyant sur des données telles que les déclarations préalables à l'embauche, les déclarations sociales nominatives ou les inscriptions au chômage.

Par ailleurs, le suivi du taux de sortie en emploi comme principal indicateur d'efficacité inscrit dans les annexes budgétaires en loi de finances, peut amener à privilégier le recrutement des profils les plus employables dans les structures d'insertion. Tel que proposé dans le rapport de Jean-Marc Borello, l'indicateur retenu « *pourrait être le taux de retour à l'emploi durable, multiplié par la part des publics cibles* », intégrant un taux de ciblage sur les personnes en difficulté particulière d'accès à l'emploi, qu'il serait nécessaire de mieux qualifier.

Plus généralement, cela permettrait de mesurer plus fidèlement l'efficacité des dispositifs et de les positionner davantage en complémentarité les uns par rapport aux autres au regard des spécificités des publics qu'ils accueillent.

¹¹⁸ Cour des comptes, « *L'insertion par l'activité économique – une politique à conforter* », janvier 2019.

¹¹⁹ Rapport de Jean-Marc Borello, « *Donnons-nous les moyens de l'inclusion* », remis à la ministre du travail le 16 janvier 2018.

Sans viser à multiplier les indicateurs de performance, il apparaît ainsi nécessaire de disposer de différentes données permettant de mieux mesurer l'efficacité et d'appréhender plus finement la complémentarité des différents dispositifs, notamment le suivi ou non d'un objectif de sortie vers des emplois « classiques », le niveau d'accompagnement et de formation, la durée des parcours en insertion et la nature du contrat de recrutement (CDD ou CDI), l'étude plus complète du profil des bénéficiaires lors de leur entrée en insertion et leur devenir à plus long terme, la rentabilité économique des structures et l'identification exhaustive de l'ensemble des subventions apportées aux structures d'accueil.

3.2.2. La formation, la certification et l'accompagnement dans une logique de développement des compétences et de parcours ont un impact positif sur la dynamique professionnelle des chômeurs

La comparaison du taux de retour à l'emploi reflète de manière insuffisante les performances respectives des différents dispositifs, car il ne « contrôle » pas au sens des évaluations économiques la différence de situation initiale des personnes. Pour autant, des évaluations mettent en évidence l'effet positif de certaines mesures et notamment de la combinaison des actions dans une logique de parcours vers l'emploi.

◆ Certifier les compétences acquises, qu'elles soient diplômantes ou non

Une expérience de 2017, menée afin d'évaluer l'effet du programme *Emplois d'avenir* mis en place en France à partir de 2012 sur les jeunes les moins qualifiés, a permis de démontrer l'importance et l'efficacité de la certification de compétences diplômantes pour les jeunes sortis précocement du système scolaire¹²⁰.

5 388 CV fictifs ont ainsi été adressés en réponse à des offres d'emploi. Ces CV se distinguaient par le fait que certaines personnes apparaissaient comme ayant reçu une formation assortie d'une certification de leurs compétences. Ces personnes pouvaient par ailleurs faire état ou non d'une expérience professionnelle, en Emploi d'avenir ou en dehors de ce programme, dans le secteur public ou dans le secteur privé. La variable mesurée était le fait d'être appelé ou non pour un entretien à l'issue de l'envoi du CV.

Il apparaît que la seule variable qui influence significativement et positivement (+42 %) le taux d'invitation à un entretien est le fait de bénéficier de compétences certifiées. Le fait d'avoir connu une expérience d'emploi, que ce soit en emploi subventionné ou non, dans le secteur public ou privé, n'a aucun impact sur les chances d'être invité à un entretien, première étape vers l'emploi, pour des jeunes avec de faibles qualifications. En d'autres termes, une expérience d'emploi qui n'est pas associée à une formation certifiée n'apporte aucun avantage, pour cette population spécifique.

¹²⁰ P. Cahuc, S. Carcillo, A. Minea, (2017) : « The Difficult School-to-Work Transition of High School Dropouts: Evidence from a Field Experiment », *Journal of Human Resources* 0617-8894R2.

Rapport

Une enquête de Pôle emploi conduite en 2017¹²¹ a en outre constaté que 60 % des employeurs déclaraient accorder davantage d'importance aux compétences comportementales (capacité à travailler en équipe ou à communiquer par exemple) qu'aux compétences techniques (en relation avec les spécificités du métier considéré) lors d'un recrutement : « *Certaines compétences comportementales sont ainsi jugées indispensables par la quasi-totalité des employeurs : la capacité à travailler en équipe, le fait d'être autonome et le respect des règles et des consignes* ». Bien que les capacités techniques restent davantage ou aussi importantes pour 40 % des employeurs, cette proportion significative et croissante des compétences comportementales souligne l'attention qui doit y être accordée, notamment dans les réflexions relatives aux modalités de certification.

Au regard de ces attentes, l'expérience professionnelle considérée par 62 % des employeurs comme une qualité indispensable, apparaît comme un gage des compétences acquises. Le diplôme précis possédé par les candidats est considéré comme secondaire par la majorité des employeurs (59 % d'entre eux) pour accéder aux principaux métiers de l'établissement¹²².

Ces deux analyses soulignent ainsi le fait que la certification des compétences acquises dans le cadre de l'expérience professionnelle est un atout important dans le parcours des personnes éloignées de l'emploi, notamment les personnes peu qualifiées ou celles qui ont été sans activité pendant une longue période.

◆ Effet positif des formations, notamment en association avec une activité professionnelle

Différentes études, notamment une étude publiée en 2019 par Pôle emploi, montrent que les personnes ayant bénéficié d'une action de formation rattachée à une offre d'emploi sont plus nombreuses à accéder à l'emploi. Les formations qui produisent les meilleurs résultats sont cependant celles pour lesquelles les profils des demandeurs d'emploi sont les moins éloignés de l'emploi. Les effets de la formation dépendent également fortement de son caractère certifiant. Les bénéficiaires de formation ayant obtenu une certification ont une probabilité instantanée de retrouver un emploi 1,27 fois plus élevée que ceux qui n'en ont pas obtenue¹²³.

D'autres travaux montrent également que l'association d'une formation et d'une activité professionnelle, est plus efficace qu'une formation seule ou un contrat aidé seul¹²⁴.

¹²¹ Pôle emploi, Études et recherches n°11, « *L'action de Pôle emploi au regard de l'évolution du marché du travail* », janvier 2019, page 19 ; Pôle emploi, Éclairages et Synthèses n°42, « *Diplômes, compétences techniques ou comportementales : quelles sont les principales attentes des entreprises* », mars 2018, (éditorial, p.1).

¹²² L'importance respective accordée aux compétences techniques ou comportementales des candidats, et le poids du diplôme dans les décisions de recrutement, varient cependant selon les secteurs et métiers.

¹²³ Pôle emploi, Études et recherches n°11, « *L'action de Pôle emploi au regard de l'évolution du marché du travail* », janvier 2019, pages 28 à 30.

¹²⁴ DARES, Document d'études, n°224, « *Quels effets de l'accompagnement sur le devenir des salariés en insertion ?* », septembre 2018.

◆ Proposer un accompagnement spécifique

Les évaluations montrent que l'accompagnement renforcé¹²⁵ proposé par Pôle emploi aux personnes les plus éloignées du marché du travail produit un impact positif se traduisant selon les cas par un raccourcissement de l'épisode de chômage, une diminution de la récurrence au chômage, une hausse des revenus, voire parfois une hausse de la confiance en soi ou de la motivation pour intensifier les recherches¹²⁶.

Au-delà de l'accompagnement renforcé mis en place par Pôle emploi pour les personnes en demande d'emploi, les structures de l'IAE dispensent un accompagnement « dans l'emploi ». Le personnel chargé de l'accompagnement (généralement un personnel permanent de la structure qui peut parfois faire appel en complément aux prestations de Pôle emploi) doit prodiguer des conseils sur le travail à effectuer, aider les salariés à résoudre leurs problèmes personnels en matière de santé, de logement, etc. et définir avec eux un projet professionnel¹²⁷.

D'après une étude récente conduite par la DARES, ce type d'accompagnement, s'il s'avère inégalement proposé selon le profil des personnes (les plus âgés et les moins diplômés en sont moins bénéficiaires), la nature des structures d'insertion et leurs activités, apporte aux bénéficiaires un meilleur accès à la formation, leur donne davantage le sentiment d'avoir acquis de nouvelles compétences, leur permet de porter un regard plus positif sur eux-mêmes et de résoudre des problèmes sociaux¹²⁸.

La formation, la certification des compétences et un accompagnement spécifique sont ainsi des mesures qui fournissent des résultats positifs pour les personnes qui en bénéficient.

Les parcours emploi-compétences et les IAE, ainsi que les expérimentations SEVE ou Convergence présentées plus haut, qui s'appuient sur le tryptique activité, formation et accompagnement s'inscrivent ainsi dans la continuité de ces constats.

¹²⁵ Pôle emploi a mis en place des services personnalisés « renforcés » (ou intensifs), pour ceux éprouvant de fortes difficultés dans le retour à l'emploi (19% des inscrits, y compris l'accompagnement « global » combinant le traitement des difficultés professionnelles et sociales et « l'accompagnement intensif des jeunes »). L'accompagnement global cherche simultanément à lever les freins périphériques à l'emploi (problèmes de santé, de logement, etc.) et à favoriser les mises en situation professionnelle au lieu de faire de la levée des premiers un préalable aux secondes. Il repose sur une prise en charge conjointe, articulée et concertée des besoins sociaux et professionnels par un conseiller de Pôle emploi et un travailleur social du conseil départemental.

¹²⁶ Pôle emploi, Études et recherches n°11, *L'action de Pôle emploi au regard de l'évolution du marché du travail*, janvier 2019, page 24.

¹²⁷ DARES, Document d'études n°224, « *Quels effets de l'accompagnement sur le devenir des salariés en insertion ?* », septembre 2018.

¹²⁸ *Ibid.*

3.3. L'ETCLD apporte une réponse indifférenciée à un public hétérogène au regard de son éloignement de l'emploi

3.3.1. Une partie des salariés des EBE est très éloignée de l'emploi, tandis qu'une proportion non négligeable l'est significativement moins

3.3.1.1. Les « personnes les plus éloignées de l'emploi » dans ETCLD

Comme évoqué en partie 1, le projet « Territoires zéro chômeur de longue durée » vise initialement les personnes particulièrement éloignées de l'emploi et en situation d'exclusion. L'ETCLD, aux termes de la loi, est destinée à viser les personnes qui ont été privées d'emploi depuis plus d'un an, définition qui se rapproche des personnes définies par le COE comme durablement éloignées de l'emploi et qui cumulent dans une certaine mesure les caractéristiques des trajectoires d'accès difficile ou retardé vers l'emploi identifiées dans les études de Pôle emploi.

Il a en pratique été retenu dans la mise en œuvre de l'expérimentation une définition encore un peu plus large du public visé, ou *a minima* une interprétation souple des termes de la loi, qui prévoient notamment que les personnes aient effectué des démarches actives de recherche d'emploi et soient inscrites à Pôle emploi au moment de leur entrée dans l'expérimentation.

L'objectif, d'après les acteurs de l'expérimentation, était ainsi de toucher des personnes qui n'auraient pas été mobilisées par des dispositifs classiques et d'éviter l'autocensure que produirait la vérification *ex-ante* de critères administratifs stricts, et permet en outre de bénéficier des compétences de personnes motivées qui ont contribué à mettre sur pied les EBE.

Parmi les 713 personnes embauchées en EBE à fin 2018 ayant fait l'objet de l'étude par la mission, un nombre important d'entre elles présentent les principales caractéristiques reflétant une situation très éloignée de l'emploi (cf. tableau 22).

Les personnes salariées en EBE sont pour près de la moitié bénéficiaires de minima sociaux avant leur embauche et pour un tiers d'entre elles bénéficiaires du RSA, elles sont majoritairement peu formées. Elles sont 35 % à être âgées de plus de 50 ans et 61 % étaient inscrites à Pôle emploi dans l'année qui a précédé l'embauche (parmi elles seules 24 % étaient inscrites continûment en catégorie A sur l'année).

Rapport

Tableau 22 : Part des bénéficiaires (au 31/12/2018) présentant les caractéristiques les plus éloignées de l'emploi

Indicateurs d'éloignement de l'emploi	Part du total (%)
Niveau de formation V (certificat d'aptitude professionnelle ou un brevet d'études professionnelles) à VI (scolarité arrêtée avant 16 ans et aucun diplôme)	59
Âgé de plus de 50 ans	35
Bénéficiaires de minima sociaux avant embauche en EBE	43
Bénéficiaires du RSA avant embauche en EBE	28
Résidents en quartier prioritaire de la ville (QPV)*	38
Personnes inscrites à PE au moins 1 mois dans l'année qui précède l'entrée dans l'EBE	61
Personnes inscrites à Pôle emploi 12 mois en catégorie A dans l'année qui précède l'entrée dans l'EBE	24

*Source : Mission, à partir des données de l'association ETCLD, de la CNAF et de Pôle emploi, retraitées par la DARES. Périmètre : 713 bénéficiaires (périmètre à fin 2018). * Les EBE situées en QPV sont Emerjean (Villeurbanne), Actypôles (Thiers), La Fabrique de l'emploi (Métropole européenne de Lille), 13 Avenir (Paris 13^{ème}), la part de bénéficiaires en QPV est directement dépendante du nombre d'EBE ayant un QPV dans leur territoire puisque les bénéficiaires doivent vivre sur le territoire d'expérimentation et de la montée en effectifs que ces territoires ont connus.*

Les sections ci-dessous présentent également la part des personnes les moins éloignées de l'emploi, ainsi que le cas particulier des personnes handicapées qui représentent une proportion importante des salariés des EBE et celui des jeunes, relativement peu représentés dans les EBE.

3.3.1.2. Les personnes les moins éloignées de l'emploi dans l'ETCLD

Selon Pôle emploi, les trajectoires d'accès « fréquent » à l'emploi représentent 61 % des demandeurs d'emploi. Ce type de parcours se caractérise par un accès à l'emploi couvrant au moins 50 % de la période des 18 mois écoulés après leur inscription à Pôle emploi¹²⁹.

Il s'agit notamment des personnes inscrites ou non à Pôle emploi, non bénéficiaires de minima sociaux, disposant d'un revenu significatif avant leur entrée en EBE. Certaines d'entre elles peuvent avoir travaillé dans l'année de manière significative et disposer de qualifications valorisables sur le marché du travail classique.

Parmi les personnes embauchées en EBE, 41 % sont diplômées avec des niveaux de formation supérieurs au baccalauréat, et 24 % avec des niveaux de formation supérieurs à deux années d'études après le baccalauréat (diplôme de brevet de technicien supérieur, par exemple). 39 % des bénéficiaires n'ont jamais été inscrits à Pôle emploi avant l'embauche en EBE (cf. tableau 23). Pour autant, il ne faut pas exclure que certaines d'entre elles puissent faire face à des difficultés pour accéder au marché de l'emploi.

Le revenu d'activité médian des bénéficiaires avant entrée en EBE est estimé à 844 € nets par mois. Les modalités d'identification des revenus sont détaillées en partie C de l'annexe III relative à la présentation de la méthodologie.

¹²⁹ Pôle emploi, Études et recherche N°11, « L'action de pôle emploi au regard de l'évolution du marché du travail », janvier 2019, page 12.

Rapport

Tableau 23 : Part des bénéficiaires (au 31/12/2018) présentant des caractéristiques les moins éloignées de l'emploi

Indicateurs d'éloignement de l'emploi	Part du total (%)
Niveau de formation supérieur ou égal à III (baccalauréat + 2 ans)	24
Niveau de formation égal à IV (baccalauréat)	17
Âge compris entre 25 et 50 ans	58
Bénéficiaires avec un revenu d'activité supérieur ou égal au SMIC avant l'entrée et bénéficiaires de minima sociaux	16
Personnes jamais inscrites à Pôle emploi sur l'année qui précède l'embauche en EBE	39

Source : Mission, à partir des données de l'association ETCLD, de la CNAF et de Pôle emploi, retraitées par la DARES. Périmètre : 713 bénéficiaires (périmètre à fin 2018).

Il a également été constaté lors des enquêtes de terrain menées dans le cadre du comité scientifique qu'intégrer une EBE nécessite d'une part de ne pas avoir abandonné l'idée de retrouver une activité professionnelle (une proportion des personnes invitées ne se rendant pas aux réunions présentant l'initiative). Certaines des personnes initialement attirées par le projet étaient ainsi entrepreneuriales, prêtes à prendre des initiatives et à créer des activités¹³⁰. Ces deux facteurs peuvent ainsi conduire à un biais de sélection des personnes les plus autonomes et présentant un moindre éloignement de l'emploi.

Enfin, 88 % des bénéficiaires de l'étude n'ont pas eu d'expérience professionnelle passée dans un autre dispositif d'insertion entre janvier 2014 et décembre 2016.

Tableau 24 : Part des bénéficiaires inscrits à Pôle emploi passés par un autre dispositif d'insertion avant embauche en EBE

Période entre janvier 2014 et décembre 2016	Nombre de bénéficiaires concernés	Part en %
Aucun dispositif	631	88,5
AI	15	2,1
ETTI	1	0,1
ACI	41	5,7
EI	2	0,3
EA	1	0,1
CUI	22	3,1
Total des bénéficiaires	713	-

Source : Mission, à partir de données DARES.

L'expérimentation s'est vue également dans certains cas évoluer vers la création de structures (ex : SCIC Laine à Colombey-les-Belles) qui, si leurs activités s'avéraient rentables, pourraient quitter le cadre de l'expérimentation.

3.3.1.3. Le cas particulier des personnes handicapées

Selon une enquête récente réalisée par l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) dans le cadre de l'ETCLD¹³¹, les personnes en situation de handicap privées d'emploi sont prises en compte de manière variable par les comités locaux pour l'emploi.

¹³⁰ Voir les travaux du comité scientifique.

¹³¹ Agefiph, Enquête croisée, « L'enjeu de l'organisation de collectif de travail inclusif, les entreprises à but d'emploi », septembre 2019.

Rapport

Les organisations et institutions qui ont le handicap pour mission spécifique (maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), établissements et services d'aide par le travail (ESAT), associations locales du champ du handicap, etc.) sont représentées dans 40 % des CLE ; 50 % des CLE ont par ailleurs une méthode d'identification spécifique des personnes en situation de handicap.

Au sein des onze entreprises à but d'emploi, 158 salariés (121 ETP) étaient en situation de handicap, reconnue ou en cours de reconnaissance pour 135 d'entre elles, sur un effectif de 744 (656 ETP) salariés en juin 2019. Ces personnes représentaient ainsi 21 % des effectifs et 18 % des ETP, avec une reconnaissance du handicap pour 85 % d'entre elles. Les plus de 50 ans sont représentés à 44 % et il s'agit majoritairement d'hommes, à 55 % (cf. tableau 25). Cette proportion de personnes en situation de handicap varie largement en fonction des territoires, de 8 % des ETP à l'entreprise Elan de Jouques, à 34 % à l'entreprise Tezea de Pipriac Saint-Ganton.

L'Agefiph a indiqué à la mission dans le cadre d'un entretien que les EBE présentaient l'avantage de pouvoir tester un nouveau contexte de travail pour des personnes handicapées. Les EBE présentent en effet une mixité des publics située entre le milieu de travail ordinaire et les entreprises adaptées dans lesquels les salariés handicapés sont très majoritaires (80 % minimum conformément à la réglementation). L'organisation de collectifs de travail inclusifs autour de ces personnes au sein des EBE est apparue comme une nécessité, allant de l'aménagement des postes et des équipements de travail, à la mise en place d'adaptations matérielles et l'identification de référents. L'Agefiph souligne néanmoins dans son rapport d'enquête que l'organisation exigée demande du temps, des moyens humains et matériels conséquents.

Tableau 25 : Part des personnes en situation de handicap (SH) au sein des effectifs salariés (juin 2019)

	Total (% des salariés)	Total (% des ETP)	Part des personnes en SH avec RQTH (%)	Part des salariés en SH entre 25 et 50 ans (%)	Part des salariés en SH de plus de 50 ans (%)	Part des salariés en SH de sexe masculin (%)
Part des salariés des EBE en SH	21	18	85	54	44	55

Source : Mission, Agefiph, Enquête croisée, « L'enjeu de l'organisation de collectif de travail inclusif, les entreprises à but d'emploi », septembre 2019 (les effectifs des personnes en situation de handicap sont des données déclaratives fournies par les EBE dans le cadre de l'enquête handicap conduite par l'Agefiph).

Parmi les bénéficiaires de l'enquête menée par la mission, 4,9 % perçoivent l'AAH, et 0,7% le complément à l'AAH (CAAH) (cf. tableau 26). Ces prestations sont adressées principalement aux personnes présentant des niveaux importants d'incapacité (cf. annexe 2 sur les conditions d'attribution des prestations sociales), indépendamment de l'obtention de la RQTH, qui apporte d'autres droits favorisant l'employabilité de ces personnes.

Tableau 26 : Part des bénéficiaires allocataires de l'AAH et du CAAH (au 31/12/2018)

	Nombre de bénéficiaires concernés	Part du total (%)
Bénéficiaires de l'AAH avant embauche en EBE	35	4,9
Bénéficiaires du CAAH avant embauche en EBE	5	0,7

Source : Mission, à partir des données de l'association ETCLD, de la CNAF et de Pôle emploi, retraitées par la DARES. Périmètre : 713 bénéficiaires (périmètre à fin 2018).

3.3.1.4. Les jeunes

Toujours selon Pôle emploi¹³², une des trajectoires d'accès difficile ou retardé à l'emploi est le passage prolongé par la formation. Les jeunes sont parmi les plus concernés, disposant de peu d'expérience dans le métier recherché. Sur les 18 mois suivant leur inscription à Pôle emploi, les personnes de cette catégorie ont passé 8 mois en formation, 7 en recherche d'emploi et 3 en emploi. La mobilité professionnelle, c'est-à-dire la capacité à changer de métier, s'observe de manière plus importante dans cette famille. Ces trajectoires d'accès retardé à l'emploi est souvent le fait des demandeurs d'emploi récurrents et des jeunes non récurrents (c'est-à-dire qui ne sont pas dans une situation récurrente de chômage).

Les jeunes de moins de 25 ans représentent une faible proportion des bénéficiaires de l'ETCLD (7%), ils sont proportionnellement un peu moins formés que la moyenne des salariés (65 % de niveau de formation V et VI vs. 59 % parmi l'ensemble des salariés des EBE) et représentés des proportions similaires en zones urbaines et rurales¹³³ (cf. tableau 27).

Tableau 27 : Part des bénéficiaires de moins de 25 ans (au 31/12/2018)

Caractéristiques d'éloignement de l'emploi	Nombre de bénéficiaires concernés	Part en %
Âgé de moins de 25 ans	49	7%
Dont avec un niveau de formation V à VI	32	65%
Dont hors QPV*	32	65%

*Source : Mission, à partir des données de l'association ETCLD, de la CNAF et de Pôle emploi, retraitées par la DARES. Périmètre : 713 bénéficiaires (périmètre à fin 2018). * Les EBE situées en QPV sont Emerjean (Villeurbanne), Actypôles (Thiers), La Fabrique de l'emploi (Métropole européenne de Lille), 13 Avenir (Paris 13ème).*

3.3.2. L'ETCLD se distingue des autres politiques d'emploi par l'offre d'un CDI à un public large sans incitation à la reprise d'un emploi classique

L'examen des principales politiques d'emploi à destination des chômeurs déployées en France montre que pour la plupart, elles s'inscrivent dans une logique d'accompagnement temporaire vers le marché du travail de personnes qui en sont éloignées.

Ces dispositifs peuvent être destinés à un public large ou ciblés sur une catégorie identifiée comme faisant face à un accès particulièrement difficile à l'emploi (ex : les jeunes), mais il est par construction supposé que ces personnes peuvent retrouver un emploi sur le marché du travail « classique » à court ou moyen terme, grâce notamment à un accompagnement spécifique ou au développement de compétences nouvelles. Lorsqu'un contrat de travail est proposé (IAE, PEC notamment), le financement public apporté vise en conséquence à compenser une difficulté temporaire et à subventionner une productivité temporairement plus faible des personnes concernées.

Les politiques qui s'appuient sur l'activité combinent en outre généralement celle-ci avec d'autres formes de soutien (formation et accompagnement renforcé en IAE et en PEC, coopération avec des entreprises privées pour le projet SEVE, etc.) dans une logique de parcours vers l'emploi. La réussite de toutes ces politiques est mesurée à l'aune de leur capacité à accompagner les personnes vers un emploi non subventionné, de préférence durable.

¹³² Pôle emploi, Études et recherche N°11, « L'action de pôle emploi au regard de l'évolution du marché du travail », janvier 2019, page 13. Étude conduite sur des personnes inscrites depuis décembre 2012 à Pôle emploi.

¹³³ Pour mémoire la proportion de personnes vivant hors QPV sur l'ensemble des bénéficiaires est de 62 %, soit une proportion similaire à celle des jeunes.

Rapport

Seuls quelques dispositifs ou initiatives proposent un accompagnement pérenne. Ceux-ci sont cependant destinés à des publics très spécifiques qui font face à des difficultés qui ne peuvent être levées à court ou moyen terme (entreprises adaptées à destination des personnes handicapées, expérimentation Convergence à destination de personnes présentant de grandes difficultés sociales). Le financement fourni vise alors à compenser une productivité permanente ou de long terme pour un nombre assez faible de personnes concernées.

L'ETCLD propose en revanche une solution mixte : une sécurisation à long terme (par le biais d'un contrat aidé à durée indéterminée), offerte à un public large qui mélange à la fois des personnes éloignées de l'emploi et des personnes qui le sont significativement moins.

L'expérimentation part du postulat que la sécurisation des personnes peut permettre une reprise de confiance en soi favorable à la résolution des difficultés auxquelles elles sont confrontées – postulat que l'expérimentation vise à vérifier. Les EBE se conçoivent en outre elles-mêmes comme des entreprises à part entière, donc le CDI est le mode de fonctionnement normal. L'expérimentation ne vise fondamentalement pas à mettre en place d'incitations particulières à la sortie de l'EBE des salariés. Le fait pour un salarié de rester de manière indéfinie dans l'EBE – considéré comme une option possible – peut relever du choix du salarié ou de sa plus faible employabilité sur le marché du travail classique. L'encadrement peut être incité à retenir les salariés les moins éloignés de l'emploi afin de faciliter la gestion opérationnelle de la structure et d'équilibrer les comptes de l'EBE.

Le modèle actuel de l'ETCLD mesure ainsi sa réussite essentiellement à la mise en œuvre effective d'un droit d'obtenir un emploi sur les zones géographiques dans lesquelles l'expérimentation a été mise en œuvre et à l'atteinte de l'exhaustivité des embauches (logique d'absorption d'un flux entrant)¹³⁴.

Outre les possibles effets d'aubaine qu'une offre de CDI subventionné et à temps choisi peut engendrer (pour les personnes et pour les entreprises clientes des EBE), le modèle mis en place par l'ETCLD interroge en premier lieu sur les parcours proposés à deux populations dans des situations sensiblement différentes face à l'accès à l'emploi.

L'ETCLD n'est en effet pas conçue pour fournir aux salariés des EBE qui en sont les moins éloignés un accompagnement actif vers l'emploi non subventionné. Le taux de sortie des EBE reste ainsi faible après deux ans d'expérimentation. Inversement, il n'est pas pensé pour fournir un accompagnement spécifiquement adapté à leurs besoins aux personnes présentant des difficultés particulières face à l'accès à l'emploi (difficultés sociales, handicap, etc.).

En corollaire de ces constats, un soutien financier indistinct à deux catégories de personnes très différentes et ce, à long terme, apparaît problématique.

¹³⁴ Association ETCLD, bilan intermédiaire 2019, pages 6 et 24.

4. La poursuite de l'expérimentation nécessite de faire évoluer les conditions de mise en œuvre

Les analyses effectuées par la mission dans les parties précédentes ont mis en évidence les constats suivants :

- ◆ les salariés des EBE regroupent des personnes très éloignées de l'emploi et des personnes moins éloignées de l'emploi, ce qui a pour conséquence :
 - d'une part que le modèle actuel offre une sécurisation à long terme à tous les publics sans évolution ni parcours vers le marché du travail classique, notamment pour les personnes les moins éloignées de l'emploi ;
 - d'autre part, que le principe de l'activation des dépenses passives, un des trois piliers de l'expérimentation (à savoir que le projet est neutre pour les finances publiques : « *ce n'est pas l'argent qui manque* »), est actuellement invalidé par un manque de ciblage du dispositif ;
- ◆ le modèle économique actuel des EBE, malgré l'apport d'aides au démarrage par l'État, n'est pas soutenable ; il manque à la fois de clarté sur les coûts que les financements sont supposés couvrir (déficit de productivité des personnes, activités sociales peu rentables, etc.) et en conséquence d'incitations adéquates à manier les bons leviers (embauche des personnes les plus en difficulté ou recrutement selon les besoins de l'EBE, recherche ou non des activités les plus rentables, etc.).

Sur la base de ces constats, la mission conclut que le *statu quo* n'est pas possible. Elle formule dans les sections qui suivent des recommandations visant à 1) recentrer l'expérimentation sur un public cible mieux défini et à définir les modalités de financement cohérentes avec ce ciblage (section 4.1), 2) améliorer la gouvernance globale du dispositif (modalités de prise de décision et d'allocation des financements, définition des activités) (section 4.2) et 3) renforcer l'évaluation afin que les effets globaux, positifs voire négatifs, puissent en être mieux mesurés (section 4.3).

4.1. Une extension dans la durée ou à d'autres territoires ne devrait pas être engagée sans une réflexion préalable sur la cible et les modalités de financement

◆ Le défaut de ciblage doit être corrigé

Comme constaté à la section 3.3, l'ETCLD attire une population mixte. Tandis que certaines personnes présentent effectivement des difficultés particulières rendant souvent l'accès à l'emploi difficile (âge élevé, handicap, etc.), une partie importante des bénéficiaires de l'expérimentation n'apparaissent pas faire partie des personnes qui présentent les plus grandes difficultés à accéder à l'emploi.

Au vu notamment du fait que l'expérimentation n'a pas pu, en deux ans, absorber le flux des personnes intéressées par l'expérimentation, du faible taux de sortie vers l'emploi et des financements complémentaires qui vont s'avérer nécessaires dans les prochaines années malgré les aides à l'amorçage apportées par l'État depuis 2017, il apparaît nécessaire de mieux cibler l'expérimentation sur des publics pour lesquels un accompagnement temporaire apparaît insuffisant.

Rapport

La mission recommande en conséquence de privilégier l'accès à l'expérimentation aux personnes les plus éloignées de l'emploi, notamment des personnes en fin de carrière, percevant des minima sociaux, passées par différents dispositifs sans qu'ils réussissent à retrouver un emploi, n'ayant exercé aucune activité pendant une période prolongée cumulée avec un suivi par le service public de l'emploi ou par des services sociaux. Cela permettra en outre de faciliter la vérification du principe de l'activation des dépenses publiques, aujourd'hui non validée.

◆ **Si la mixité des publics est maintenue, le financement doit être modulé et dégressif pour les personnes les moins éloignées de l'emploi**

Il a été avancé lors des entretiens avec la mission que la mixité des publics était un atout pour les EBE (management facilité, amélioration de la rentabilité...). Or la mixité des publics remet en cause le principe d'activation des dépenses passives, puisque les personnes les moins éloignées de l'emploi, les plus à même de retrouver un emploi en l'absence de l'expérimentation, sont en plus grande proportion susceptibles de ne pas bénéficier de prestations sociales liées au chômage sur le long terme.

Si la mixité des publics peut être considérée comme un avantage, et peut être défendue en tant que telle, elle nécessite cependant de moduler l'aide au poste en fonction des difficultés des personnes et d'introduire une dégressivité du financement pour les personnes les moins éloignées de l'emploi (ex : sur un à cinq ans), en cohérence avec un besoin temporaire d'accompagnement. Cela n'empêcherait cependant pas nécessairement l'EBE de garder ces personnes en CDI non subventionné si la rentabilité de la structure et des activités exercées le permettait.

En outre, dans ce cadre, l'objectif d'exhaustivité des embauches ne peut être considéré comme suffisant pour juger de la réussite de l'expérimentation. Il est nécessaire d'introduire des indicateurs complémentaires, relatifs notamment au retour vers l'emploi qui pourraient prendre en compte la situation initiale des personnes.

La mission recommande en conséquence, si la mixité des publics est maintenue, de moduler le financement selon l'éloignement de l'emploi, d'introduire éventuellement une dégressivité des financements selon les publics et des indicateurs de retour vers l'emploi liés à la réussite de l'accompagnement fourni.

Rapport

Encadré 2 : SCÉNARIO N°1 : Meilleur ciblage des bénéficiaires

Objectif : *S'il est visé de fournir un contrat stable à des personnes dont il est supposé qu'elles ne pourraient pas rejoindre le marché de l'emploi classique à court ou moyen terme : sécuriser sur une longue période la situation des personnes et prévoir un financement stable dans le temps avec un ciblage étroit des personnes éligibles au financement à taux plein.*

- Public cible : personnes les plus éloignées de l'emploi (dont la productivité à long terme est supposée la plus faible et nécessitant une compensation) ;

- Financement adéquat : financement du poste stable dans le temps ;

- Avantages :

1) permet d'apporter une solution prioritairement aux personnes pour lesquelles les autres dispositifs n'apportent pas de réponse ;

2) favorise simultanément le recours par des publics moins éloignés de l'emploi à des solutions visant davantage l'investissement dans les compétences ;

3) limite le coût global du dispositif ;

- Inconvénients :

1) conduit à une absence de mixité des publics, ce qui peut rendre le management plus difficile et peut créer un effet stigmatisant ;

2) peut créer un effet d'autocensure dû à critères d'éligibilité étroits fixés a priori.

Encadré 3 : SCÉNARIO N°2 : Ciblage inchangé ou légèrement resserré, mais adaptation du financement

Objectif : *S'il est visé une dynamique professionnelle, a minima pour une proportion importante des salariés : inciter les structures à accompagner les salariés et introduire un financement dégressif fonction de la durée d'emploi en EBE.*

- Public cible : à la fois des personnes dont la productivité est temporairement plus faible et des personnes dont la productivité est durablement plus faible ;

- Financement adéquat : financement modulé en fonction des difficultés des salariés et dégressivité dans le temps pour les salariés les moins éloignés de l'emploi ;

- Avantages :

1) adaptation du financement en fonction des difficultés des personnes face à l'emploi ;

2) mixité des publics utile à la dynamique d'entreprise ;

3) incitation à l'accompagnement des bénéficiaires vers des emplois non subventionnés (y compris possiblement en EBE, mais sans financement public) ;

- Inconvénients :

1) financement nécessaire plus important

2) catégorisation pouvant être complexe à mettre en œuvre. L'expérimentation pourrait viser avec l'appui du service public de l'emploi notamment à définir différentes catégories qui resteraient simples et non manipulables (ex : plus de 50 ans, niveau de qualification faible et sans débouché, absence totale d'activité sur une longue période, suivi par le service public de l'emploi ou des services sociaux sur une longue période, etc.).

Proposition n° 1 : Réviser le ciblage de l'expérimentation et adapter le financement en conséquence en préalable à toute poursuite de l'expérimentation (deux scénarios d'évolution possibles).

Une fois le ciblage clarifié, la mission recommande de préciser les objectifs fixés à l'association gestionnaire des fonds et aux EBE, qui se limitent actuellement essentiellement à l'exhaustivité des embauches (absorption du flux entrant), et refléter ces objectifs dans la convention État / ETCLD, la LFI et dans une éventuelle loi d'extension.

4.2. La consolidation du modèle et la démonstration de sa soutenabilité doivent être un préalable à toute extension

4.2.1. L'équilibre économique des EBE et plus globalement de l'expérimentation doit faire partie des objectifs et conditions de poursuite

4.2.1.1. La stabilisation du modèle économique est une condition nécessaire à toute extension

Les EBE font face à une double contrainte par rapport aux entreprises classiques, qui rend plus difficile l'atteinte d'un équilibre économique : 1) le recrutement de toutes les personnes éloignées de l'emploi et 2) un choix d'activités plus limité (quoi que les EBE aient également, comme toute entreprise, la possibilité d'innover en proposant de nouveaux produits ou services, n'existant pas sur le territoire, sans nécessairement se limiter à des activités non rentables). Ces contraintes sont cependant très largement partagées par les IAE et en particulier les ACI puisqu'elles recrutent, elles aussi, des personnes très éloignées de l'emploi, et doivent également se limiter à des activités n'existant pas sur le territoire. Celles-ci fournissent cependant contrairement à l'EBE un soutien temporaire ainsi qu'un accompagnement particulier.

La voie est donc étroite pour les EBE. L'équilibre financier, comme pour toute structure quelle qu'elle soit, reste néanmoins une condition nécessaire à sa viabilité et à la soutenabilité économique de son modèle.

Les coûts salariaux représentent le principal poste de coûts des EBE. La contribution au développement de l'emploi, qui est équivalente au niveau du SMIC, devrait néanmoins en principe permettre de couvrir très largement et même dépasser le déficit de productivité de salariés éloignés de l'emploi. Il reste aux EBE à financer les autres coûts d'exploitation (y compris les coûts de structure tels que les coûts des comités locaux) par le chiffre d'affaires.

La mission conclut sur la base de ces constats que la vérification de la soutenabilité du modèle économique est un préalable indispensable à toute extension. L'équilibre économique doit être intégré parmi les objectifs des EBE et devenir une condition à la poursuite des financements apportés à chaque EBE.

Certaines EBE ont, afin d'identifier les activités les plus rentables, commencé à se munir d'outils simples de comptabilité analytique.

Proposition n° 2 : Conditionner la poursuite des financements à la présentation de plans d'affaires pluriannuels soutenables et à la mise en place d'une comptabilité analytique, s'appuyant sur les initiatives des EBE et avec le support de l'association ETCLD.

Proposition n° 3 : Conditionner la poursuite de l'expérimentation au respect d'un coût maximal par ETP (à définir selon les scénarios retenus).

4.2.1.2. Un engagement des financeurs publics sur une base pluri-annuelle est nécessaire en contrepartie du respect strict des conditions de financement initialement prévues

L'équilibre économique des EBE dépend également de leur capacité à se projeter à moyen terme. Or, la loi d'expérimentation est peu claire sur les modalités de financement puisqu'elle fournit une fourchette du taux de subventionnement de l'emploi qui est très vaste (allant de 53 à 113 %), sans préciser la trajectoire et les conditions de diminution du subventionnement, même si celle-ci était considérée comme justifiée.

Le législateur a souhaité limiter le coût par ETP en introduisant un plafond de l'aide au poste de 113 % du SMIC. Néanmoins, divers financements complémentaires y compris de l'État ou des collectivités territoriales ont été apportés sans que leur destination (aide au poste, subvention d'investissement, etc.) ne soit clairement définie. La limitation souhaitée par le législateur a ainsi finalement été inopérante.

La baisse de sa contribution souhaitée par l'État en 2019 a également été inopérante puisque celui-ci a fourni des financements complémentaires pour compenser les déficits des EBE et que de nouveaux financements supplémentaires, au-delà de l'aide au poste initialement prévue, devraient être à nouveau nécessaires en 2019, 2020 et 2021. En outre, les EBE les plus déficitaires recevant davantage de financements, les incitations à atteindre la meilleure gestion possible sont actuellement insuffisantes.

Afin d'assurer une visibilité suffisante aux EBE tout en évitant des demandes de financement supplémentaires non justifiées, la mission recommande que :

- ◆ tous les financeurs, *a minima* publics, établissent un conventionnement avec les EBE qui précisent les montants et conditions de financement envisagés sur une période pluri-annuelle. Cet engagement des financeurs leur permettrait également de s'engager à ne pas dépasser le montant des financements prévus ;
- ◆ la recherche des financements classiquement utilisés pour financer l'économie sociale et solidaire (notamment en quasi-fonds propres et emprunts) soit encouragée dans le cadre de la gouvernance nationale. Cela contribuerait également à déterminer si le projet économique est viable et limiter un recours futur à des subventions supplémentaires de l'État ;
- ◆ la destination des aides publiques soit clairement définie (subventions salariales visant à compenser un déficit de productivité ou aides au démarrage qui sont classiquement apportées par des établissements de financement y compris publics) afin qu'un suivi de leur utilisation et de la soutenabilité du financement puisse être effectué.

Proposition n° 4 : Garantir une visibilité pluri-annuelle sur les modalités d'octroi des financements des EBE par les différents financeurs publics en contrepartie du respect des plafonds de financement définis initialement, et encourager le recours au financement classique de l'économie sociale et solidaire.

4.2.2. La définition des activités autorisées doit être cohérente avec l'objectif de non-concurrence déloyale

Les activités que peuvent développer les EBE sont actuellement définies comme des activités n'existant pas sur le territoire. Or, comme indiqué à la section 1.2.3, l'échelle géographique à laquelle s'exerce la concurrence n'est pas nécessairement le territoire. Certaines activités, considérées comme ne posant pas de problème de concurrence dans le cadre de l'expérimentation, sont en pratique concurrentielles et nécessitent dans certains cas une vérification complexe de leur périmètre et des clients autorisés à en bénéficier. Il serait préférable de définir de manière plus cohérente *ex ante* le type d'activités que peuvent exercer les EBE.

Par ailleurs, les biens et services marchands offerts par les EBE à leurs clients, à des prix qui ne seraient pas des prix de marché, peuvent induire pour ceux-ci une distorsion de concurrence vis-à-vis des entreprises du même secteur.

Plusieurs options sont envisageables.

Une première option consiste pour les EBE à se positionner sur des activités qui sont non rentables pour une entreprise privée ne bénéficiant pas de financement public et que seul le service public peut décider d'offrir car elles apportent une valeur ajoutée sociale (ex : service d'accompagnement des personnes âgées aux revenus modestes). Ces activités peuvent être fournies par toute sorte d'entreprise, publique ou privée moyennant paiement du service rendu.

Dans ce cas, les activités en question, si elles sont considérées comme socialement utiles pour le territoire, doivent être financées par la collectivité territoriale dont la politique concernée (politique sociale, entretien et aménagement du territoire, etc.) relève de sa responsabilité, et ce, de préférence par le biais d'un prix associé au service rendu. La subvention salariale apportée par le biais de la CDE ne doit en effet pas servir à financer des activités pour lesquelles il n'existe pas de propension collective à payer, mais doit être calibrée afin de compenser un éventuel déficit temporaire ou permanent de productivité des salariés. La définition d'un prix clairement associé au service rendu permet en revanche à la collectivité de prioriser ses dépenses en connaissance de cause. La participation financière des collectivités territoriales ne devrait ainsi pas se limiter au transfert de charges évitées et au paiement des services qui leur sont directement fournis, mais devrait également financer les activités considérées comme socialement utiles pour le territoire.

Une deuxième option consiste pour les EBE à se positionner sur des activités marchandes (rentables), c'est-à-dire que d'autres entreprises pourraient en principe également proposer. Deux possibilités s'offrent alors à l'ETCLD :

- ◆ s'il est conservé l'idée actuelle de ne pas concurrencer des entreprises existant sur le territoire, il est nécessaire de limiter les activités des EBE à des produits et services locaux, c'est-à-dire pour lesquels le « marché pertinent » tel que défini en économie de la concurrence est local (à savoir pour lesquels le produit ou service *ne peut pas* être fourni aux clients par des entreprises qui leur sont éloignées). En effet, limiter le champ des activités possibles à des entreprises qui n'existent pas *sur le territoire* sans se préoccuper de l'échelle géographique pertinente pour chaque activité conduit à entrer en concurrence avec des entreprises qui existent ailleurs, dans les territoires voisins ou plus distants (c'est ainsi le cas de la plupart des activités de production et d'un grand nombre de services). Il doit revenir aux autorités en charge de faire appliquer les règles de concurrence de fournir les conseils et d'effectuer les vérifications requises ;
- ◆ il pourrait également être envisagé que les EBE puissent s'insérer dans des marchés plus larges, ce qui nécessiterait de bien calibrer le montant de l'aide au poste de sorte qu'il se limite au montant de subventions salariales nécessaire pour compenser une plus faible productivité des salariés embauchés.

Rapport

Ces questions peuvent se poser différemment pour les territoires ruraux et les territoires urbains. Il peut être souhaité de maintenir une activité économique ou des services publics dans les territoires ruraux. La continuité géographique du tissu économique dans les zones urbaines peut présenter davantage de difficultés en termes de concurrence.

Proposition n° 5 : Redéfinir le champ des activités autorisées (rentables ou non, locales ou non) de sorte à éviter une concurrence déloyale (trois options possibles).

Encadré 4 : Options possibles pour les activités que peuvent effectuer les EBE

Option 1 : activités de service public uniquement, que les territoires et collectivités territoriales, dont c'est la responsabilité, doivent financer de manière transparente ;

Option 2 : tout type d'activités, mais uniquement locales (pas d'exportation hors du territoire, examen du périmètre géographique dans lequel les clients s'approvisionnent) ;

Option 3: tout type d'activités, ce qui nécessite un financement strictement limité à la compensation du déficit de productivité.

4.2.3. La gouvernance doit être structurée et professionnalisée, et des rapprochements avec celle de l'insertion envisagés

◆ Le rôle et le fonctionnement des comités locaux doivent être précisés

Les modalités de prise de décision des comités locaux varient d'un comité à l'autre. Certains ont mis en place des commissions ad hoc regroupant les acteurs pertinents sur une question, d'autres décident dans le cadre du comité au complet dans lequel le service public de l'emploi ou les DIRECCTE n'ont pas de voix prépondérante ou bloquante sur les questions sur lesquelles ils disposent pourtant d'une expertise (les DIRECCTE peuvent ainsi être amenées à exprimer des doutes sur l'aspect non concurrentiel d'une activité, avec néanmoins des difficultés à les faire valoir¹³⁵).

Diverses questions se posent quant à la répartition des responsabilités entre les différents acteurs : par exemple, quel devrait être le rôle des DIRECCTE dans l'évaluation de la pertinence de l'apport de dotations exceptionnelles de l'État ? Comment les comités locaux doivent-ils se positionner par rapport aux conseils d'administration des EBE ? etc.

Quelle que soit la répartition des pouvoirs décisionnels jugée optimale, il apparaît nécessaire de définir plus précisément la responsabilité de chaque instance (notamment des comités locaux et des services de l'État déconcentré), de définir les modalités de prise de décision en accord avec les objectifs et les pouvoirs assignés à chacun et de rendre ces informations (composition des différentes instances, modalités de prise de décision, etc.) accessibles.

Proposition n° 6 : Préciser le rôle et le fonctionnement (modalités de prise de décision) des comités locaux.

¹³⁵ Entretiens conduits par la mission avec les représentants des unités départementales de la DIRECCTE Grand-Est et de la DIRECCTE Rhône-Alpes, membres des comités locaux pour l'emploi des territoires de Colombey-Sud Toulous et Villeurbanne, lors de ses visites des 19 septembre 2019 et 23 septembre 2019.

Rapport

- ◆ **Un rapprochement avec les gouvernances de l'insertion mériterait d'être envisagé.**

Les difficultés managériales rencontrées sont actuellement nombreuses (la montée en effectif très rapide, la diversité des activités, les difficultés d'encadrement des publics concernés, etc.) et posent une variété de questions auxquelles il apparaît nécessaire de répondre avant d'étendre le modèle de ces entreprises. Quelle doit être la taille maximale d'une EBE ? Faut-il plusieurs EBE sur un territoire et quel est le nombre que les financeurs publics sont prêts à soutenir ? Quels doivent être les profils des encadrants et par qui doivent-ils être recrutés ? Le modèle de management horizontal est-il le bon ? Comment les activités souhaitées par les salariés doivent-elles être développées (avant ou après leur entrée) ?

Le pilotage de l'expérimentation nécessite en outre des outils (ex : remontée de données) et des instances qui permettent aux parties prenantes pertinentes de décider des orientations prises sur leur périmètre de compétence (cf. conventions et dialogues de gestion nécessaires à tout pilotage).

Les difficultés constatées en matière de gouvernance de l'expérimentation et de pilotage notamment opérationnel et financier des EBE plaident pour un rapprochement avec les structures de l'IAE. Cela permettrait de mutualiser la gouvernance et les bonnes pratiques au fur et à mesure de l'avancement de l'expérimentation. L'ETCLD pourrait ainsi s'inscrire dans la dynamique mise en place dans le pacte de l'insertion¹³⁶.

Deux outils paraissent particulièrement pertinents au vu des questionnements autour du recrutement de l'encadrement, des outils et de la nécessaire remontée de données opérationnelles et financières :

- ◆ **le rapprochement avec le service public de l'insertion** : comme indiqué ci-dessus (partie 2), une meilleure implication de l'ensemble des parties prenantes devrait être offerte au sein du futur service public de l'insertion afin de trouver les meilleures solutions aux personnes les plus éloignées de l'emploi. La mobilisation territoriale instaurée par le comité local pour l'emploi, par la mobilisation des élus et des parties prenantes autour des problématiques d'un territoire pourra ainsi être partagée plus largement au profit de toutes ces personnes.
- ◆ **la start-up d'État qui permettra de mettre en place un cahier des charges commun pour la remontée des données.**

Comme mentionné plus haut, des indicateurs permettant un pilotage plus fin des activités et la mise en place d'une comptabilité analytique simple, que certaines EBE ont individuellement commencé à mettre en place, seraient à envisager. Il apparaît pour ce faire que les bonnes pratiques doivent être davantage développées ou capitalisées par l'association ETCLD, puis diffusées aux EBE avec le support technique nécessaire, ce qu'un rapprochement avec l'IAE pourrait faciliter.

Plus généralement, l'IAE bénéficie d'un capital d'expérience important. Une réflexion sur l'articulation des gouvernances l'ETCLD et l'IAE, permettrait de capitaliser et mutualiser les bonnes pratiques, et de faciliter le passage « à l'échelle » des solutions de l'ETCLD qui donneraient des résultats particulièrement probants. .

Proposition n° 7 : Rapprocher la gouvernance de l'ETCLD de celle de l'insertion actuellement en cours de transformation.

¹³⁶ Conseil de l'inclusion dans l'emploi, « Pacte d'ambition pour l'insertion par l'activité économique », remis à la ministre du travail le 10 septembre 2019.

4.3. La méthode d'évaluation mérite d'être renforcée pour mieux mesurer l'impact de l'expérimentation

4.3.1. L'évaluation des expérimentations doit permettre d'enrichir les politiques de l'emploi, mais nécessite d'en préciser les modalités ex-ante

◆ **L'intérêt d'une expérimentation associée à une évaluation mérite d'être souligné**

L'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée, comme les autres initiatives soutenues par la stratégie de lutte contre la pauvreté, constitue une opportunité pour tester des solutions nouvelles pour les publics en insertion. L'évaluation qui lui est attachée doit permettre de vérifier les hypothèses posées initialement et de mesurer l'efficacité des dispositions mises en œuvre.

L'étude du Conseil d'état sur le sujet des expérimentations¹³⁷ fournit des pistes pour améliorer le cadre général dans lequel celles-ci sont menées. Le Conseil d'État recommande notamment que les expérimentations donnent lieu à évaluation de façon systématique. Dans le cas présent, l'intérêt de cette démarche d'expérimentation territoriale limitée associée à une évaluation mérite particulièrement d'être souligné.

Le comité scientifique prévu par la loi est chargé de l'évaluation de l'expérimentation¹³⁸. La mesure de l'efficacité des mesures mises en place via l'ETCLD passe notamment par la comparaison de l'évolution des territoires habilités en matière d'emploi, de qualité de vie, d'inégalités et de développement durable, par rapport à une situation où l'expérimentation n'aurait pas été mise en place. L'évaluation doit aussi tenir compte des nouveaux indicateurs de richesse¹³⁹.

Cette méthode d'évaluation complète, dont le présent rapport constitue un volet, offre un modèle particulièrement intéressant pour objectiver le « *rendement de l'investissement social* »¹⁴⁰. Cela étant, l'évaluation d'un projet comme l'ETCLD fait face à plusieurs difficultés, certaines spécifiques, d'autres partagées avec l'évaluation d'autres politiques d'emploi, qui ont amené la mission à formuler plusieurs recommandations afin de tirer le meilleur parti de l'expérimentation.

◆ **L'évaluation de l'efficacité des politiques de l'emploi se heurte à des difficultés, notamment si le protocole d'expérimentation est insuffisamment anticipé**

La littérature académique recense de très nombreux travaux dont l'objectif est d'évaluer l'efficacité des politiques d'emploi. Tous ces travaux se heurtent à plusieurs difficultés que l'on peut synthétiser de la manière suivante.

¹³⁷ Conseil d'État, « *Les expérimentations : Comment innover dans la conduite des politiques publiques ?* », étude réalisée à la demande du premier Ministre, octobre 2019.

¹³⁸ Comme exposé en partie 1, il est composé de personnalités reconnues pour leurs compétences académiques et de représentants des services des études et des statistiques et de l'administration des ministères sociaux.

¹³⁹ Les nouveaux indicateurs de richesse sont définis à l'article unique de la loi n° 2015-411 du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques.

¹⁴⁰ France Stratégie, document de travail n°2017-02, « *Comment estimer le rendement de l'investissement social ?* », janvier 2017.

Rapport

Les effets des politiques d'emploi peuvent être évalués au niveau microéconomique des bénéficiaires, ou bien à un niveau plus global prenant en compte les effets de la politique sur l'équilibre sectoriel et macroéconomique (modèles d'équilibre général). Les effets ainsi mesurés peuvent être de sens opposé : par exemple subventionner les bas salaires dans l'objectif de favoriser l'embauche de certains chômeurs peut conduire à une hausse des salaires dans toute l'économie et à une baisse globale de l'emploi ; dès lors les effets induits sur certaines catégories de population ou sur l'ensemble du marché du travail peuvent être de sens inverse. De la même façon, la création d'emplois publics destinés aux chômeurs peut venir évincer d'autres formes d'emploi, et le résultat global de la politique peut là encore s'en trouver inversé. Il est donc essentiel d'avoir en tête le champ visé de l'évaluation (niveau microéconomique ou plus global).

Comme pour l'évaluation d'autres politiques publiques, celle des politiques d'emploi peut se heurter à l'imbrication des effets de la politique avec d'autres événements qui en rendent complexes la quantification et l'appréciation. Comme il a été déjà noté, les bonnes pratiques en matière d'évaluation recommandent de comparer les populations ciblées à des populations témoins, non touchées par les mesures mais aussi proches que possibles sous tous leurs autres aspects des populations cibles.

Même lorsque l'effet d'une politique est mesuré via une expérience, qu'elle soit contrôlée ou naturelle, d'autres biais peuvent venir affecter les résultats empiriques. Ainsi, les non-bénéficiaires d'une politique peuvent être affectés par l'existence d'un programme particulier destiné à d'autres, si bien que les deux problèmes exposés plus haut interfèrent. Ceci complique dans certains cas à la fois la sélection du groupe témoin et la mesure des effets comparés entre les deux groupes : en effet l'existence de l'expérimentation peut soit changer les comportements des témoins qui reçoivent dès lors des incitations à se comporter différemment, soit modifier leur situation relative par rapport au groupe test.

Par exemple, comme il a déjà été mentionné, une expérimentation menée localement peut amener certains témoins à déménager pour en bénéficier (comme dans le cas des emplois francs). Dès lors une mesure qui ne tiendrait pas compte de cet effet biaise l'évaluation des effets du programme pour les bénéficiaires.

L'exemple d'une politique d'accompagnement des chômeurs dans leur recherche d'emploi qui a été mise en œuvre par le biais d'une expérience randomisée en France en 2007 et a fait l'objet d'une évaluation peut également illustrer cette difficulté¹⁴¹. Les bénéficiaires, tirés au sort, ont été suivis durant 14 mois précédant leur éventuelle reprise d'emploi, puis le cas échéant accompagnés pendant leurs premiers mois d'emploi afin de les aider à ne pas le perdre.

L'estimation des effets de cette politique d'accompagnement, menée d'abord sans tenir compte du fait que les sujets du groupe témoin pouvaient être indirectement affectés par l'existence de la politique, donne les résultats suivants : la probabilité pour un sujet accompagné de trouver un emploi en CDD de 6 mois ou plus est accrue de 0,7 point de pourcentage par rapport au groupe test, et celle de trouver un CDI de 0,2 point de pourcentage. Lorsqu'on tient compte des effets sur les non bénéficiaires cependant, cet effet positif est presque complètement annulé. En effet les non bénéficiaires voient leur situation relative se dégrader au regard de leurs possibilités d'embauche ce qui diminue leurs chances de retrouver un emploi, que ce soit en CDD ou en CDI. Tout l'effet positif sur les bénéficiaires est ainsi annulé par l'effet négatif sur les autres.

¹⁴¹ Crépon B., Dufló E., Gurgand M., Rathelot R. Zamora P. (2013) : « Do Labor Market Policies Have Displacement Effects ? Evidence from a Clustered Randomized Experiment », *Quarterly Journal of Economics*, 128(2), 531-580.

Ceci met en particulier en évidence les difficultés à évaluer globalement les effets d'une politique d'emploi ciblée sur un certain public ou sur un territoire donné. Le même genre de résultat maintenant bien documenté est obtenu sur les emplois francs, lesquels engendrent généralement d'importants effets de substitution vis-à-vis d'emplois hors zones franches¹⁴².

Il est donc opportun de tirer parti de ces diverses remarques pour préconiser quelques évolutions dans la mise en œuvre de l'expérimentation elle-même.

4.3.2. L'évaluation complète de l'expérimentation nécessite une approche quantitative et qualitative, et l'intégration des méthodes d'évaluation doit prévaloir dès le choix de nouveaux territoires

Les méthodes de simple différence et double différence développées par la mission en lien avec la DARES, ainsi que l'évaluation des effets sur la dynamique territoriale mise en œuvre par le comité scientifique constituent un ensemble d'évaluations qui doit permettre à terme de mesurer le bénéfice pour les personnes concernées par le dispositif, et également la dynamique apportée au territoire par cet investissement.

- ◆ **La méthode d'évaluation mériterait d'être renforcée, en premier lieu sur la mesure du coût pour l'État et de l'efficacité pour les bénéficiaires, dans une logique « coût-efficacité »**

En se plaçant tout d'abord dans un cadre limité à une analyse coût-bénéfice, il est possible d'améliorer la mesure de l'efficacité d'ETCLD vis-à-vis des personnes accueillies en EBE. Cette mesure dépend des objectifs finaux que l'on se fixe : l'embauche en CDI en EBE comme finalité, ou bien la sortie à terme vers un emploi « classique » durable. Dans cette seconde hypothèse, il serait intéressant de mesurer la manière dont la sécurité offerte par ETCLD aux personnes leur permet, conjointement ou non avec la mise en place d'une politique incitative d'accompagnement et de formation, d'accéder à terme à des emplois non subventionnés. Des indicateurs, comme la durée pendant laquelle les personnes restent dans les EBE avant, le cas échéant, de les quitter, pourraient ainsi éclairer la connaissance des effets de l'expérimentation. De tels indicateurs devraient évidemment tenir compte des caractéristiques d'éloignement de l'emploi des personnes embauchées (cf. partie 3.).

La prise en compte des coûts des EBE (dans une situation économique stabilisée) pour l'État ainsi que l'évaluation des dépenses passives réellement activées permettraient une comparaison avec d'autres structures d'insertion et une évaluation de la pertinence globale du modèle des EBE.

- ◆ **Si un impact positif sur les bénéficiaires et les éligibles est démontré, l'analyse de l'impact sur le territoire permettra de mesurer plus globalement le retour sur investissement**

Passer d'une logique « coût-efficacité » à la mesure du bénéfice socio-économique nécessite de tenir compte du fait que les EBE, si elles fonctionnent correctement, créent de l'emploi local et participent au maintien d'activités économiques dans des territoires parfois délaissés par les entreprises traditionnelles¹⁴³.

¹⁴² M. Lafourcade et F. Mayneris *En finir avec les ghettos urbains ?* Décembre 2017, Paris : Ed. ENS Rue d'Ulm.

¹⁴³ Rapport Jean-Marc Borello, « *Donnons-nous les moyens de l'inclusion* », janvier 2018. La logique de retour sur investissement social vise ainsi à voir « le social non pas comme une charge, un coût à réduire en toutes circonstances, mais comme un objet économique ayant ses propres logiques et qui peut, selon les arbitrages, [...], susciter un retour sur investissement ». Il s'agit d'intégrer dans l'analyse de l'efficacité « les dimensions multiples d'une politique sociale, ainsi que les effets non seulement immédiats, mais composés dans le temps ».

Rapport

Cette mesure de l'impact social des politiques d'insertion, souhaitée par la Cour des comptes¹⁴⁴, doit être approchée par le comité scientifique d'évaluation de l'expérimentation contre le chômage de longue durée dans ses travaux d'évaluation.

Ces travaux mériteraient d'être approfondis, en tenant compte des nouveaux indicateurs de richesse tel que prévu initialement par la loi d'expérimentation. Cette mesure ne peut cependant être significative que si l'on s'assure préalablement que les EBE couvrent réellement des activités et des emplois supplémentaires qui n'auraient pas été créés par ailleurs sur les territoires. En d'autres termes, l'évaluation des effets sur les territoires doit procéder selon les bonnes pratiques de l'évaluation (notamment comparaison avec des territoires témoins correctement sélectionnés).

◆ **L'évaluation devrait pouvoir intégrer la mesure des externalités, notamment l'impact sur l'évolution des dépenses de santé et plus généralement sur l'état de santé**

L'amélioration de la connaissance des effets du retour à l'emploi sur les chômeurs de longue durée, notamment en approchant plus précisément le lien de causalité directe sur l'état de santé, est une donnée qui pourrait être développée à la faveur de cette expérimentation. En effet, l'association ETCLD gestionnaire du fonds d'expérimentation, elle-même, s'appuie sur un chiffrage des gains en matière de coûts de santé qui seraient permis par le fait de retrouver un emploi pour des chômeurs de longue durée, estimation qui n'a pu être expertisée par la mission faute des données individuelles accessibles.

Une approche peut consister à mettre en place un suivi individuel de l'état de santé des bénéficiaires sur une période significative d'au moins cinq à dix ans, mais elle pourrait s'avérer complexe et coûteuse à mettre en œuvre, avec le risque d'obtenir des résultats peu significatifs au vu du nombre de personnes incluses¹⁴⁵. Il pourrait alors être envisagé de s'appuyer sur les données exploitables de cohortes existantes, telles que la cohorte Constances (cf. encadré 5 ci-dessous), pour préciser l'impact sur la santé (physique comme psychique) du chômage de longue durée ainsi que du retour à l'emploi.

Encadré 5 : La cohorte Constances

La cohorte Constances est composée d'un échantillon de volontaires tirés au sort visant à la représentativité de la population française âgée de 18 à 69 ans. L'inclusion a débuté en 2012 et l'effectif total est aujourd'hui de près de 200 000 sujets.

L'inclusion des participants a lieu dans les Centres d'examen de santé (CES) de la Sécurité sociale, où ils bénéficient d'un examen médical et complètent un questionnaire concernant leur santé, leurs modes de vie et un historique professionnel. Une biobanque (sang et urine) est constituée. Le suivi se fait par auto-questionnaire annuel, examen médical tous les cinq ans et par appariement aux bases de données du Système national d'information inter-régimes de l'Assurance maladie (Sniiram), de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) et du Centre d'épidémiologie sur les causes médicales de décès (CépiDc-Inserm).

Les données recueillies à ces différentes sources concernent la santé, les caractéristiques socioprofessionnelles, le recours aux soins, des paramètres biologiques, physiologiques, physiques et cognitifs. Un contrôle de qualité et une validation des événements de santé ont été mis en place. La prise en compte des effets de sélection s'appuie sur un échantillon aléatoire de non-participants.

La cohorte inclut en particulier 12 327 demandeurs d'emploi en septembre 2019, représentant 7,4 % des participants actifs de moins de 65 ans à cette date. La durée en demande d'emploi et le nombre d'épisodes de chômage ne sont pas des données disponibles à ce jour. Elles pourraient faire l'objet d'exploitations afin de constituer un groupe d'études sur les effets sur la santé du chômage de longue durée. Les effets du chômage sur la santé sont déjà une des données étudiées par les équipes de recherche associées à ces travaux, afin notamment d'améliorer les mesures préventives à destination de ces populations¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Cour des comptes, « L'insertion par l'activité économique – une politique conforter », janvier 2019.

La mesure des autres effets externes, sur la réduction de la délinquance ou de l'échec scolaire, pourrait être enrichie par la mise en place d'indicateurs de suivi sur le long terme permettant la comparaison entre des territoires bénéficiaires et des territoires témoins exempts de cette politique, à partir du moment où le bénéfice supérieur apporté par une EBE sur les bénéficiaires et éligibles d'un territoire aurait été démontré.

Les bonnes pratiques d'évaluation devraient prévaloir en cas d'extension de l'expérimentation Le **choix aléatoire de quelques territoires additionnels** parmi les territoires réputés « prêts » à entrer dans l'expérimentation permettrait de bénéficier d'une population de territoires témoins correctement sélectionnée. Il serait ainsi possible de tirer au sort les nouveaux territoires expérimentaux de façon à les comparer à d'autres territoires témoins, volontaires également pour rentrer dans l'expérimentation, ce que les données actuelles recueillies par la DARES n'ont pas permis de faire¹⁴⁷. Il faudrait néanmoins prendre garde à ne pas choisir les territoires expérimentaux parmi les territoires témoins délimités par la DARES de façon à ne pas perdre le bénéfice des données ainsi collectées sur ces territoires. Cela permettrait de procéder, comme c'est le cas dans d'autres études expérimentales notamment médicales ou sur la pauvreté, à une mesure fiable des effets directement imputables à l'expérimentation et éviterait d'attribuer à l'expérimentation des effets dus à un dynamisme local particulier qui pourrait produire des effets y compris en dehors de toute expérimentation.

Une fois les territoires tirés au sort, il conviendrait de **recueillir les données pertinentes *ex ante*** sur l'ensemble des territoires testés et témoins, et sur l'ensemble des personnes éligibles. Ce recueil devrait intervenir si possible avant que les territoires n'apprennent leur statut au regard du tirage au sort.

Pour être en mesure de nourrir l'évaluation des effets, une série de variables doivent être retracées dès avant le début de l'expérimentation : situation des personnes au regard de l'emploi, comportement de ces personnes en matière de formation, de qualification, variables relatives à l'état de santé, variables mesurant la dynamique territoriale, etc. Ces variables devraient être collectées sans que les territoires n'aient pu modifier certaines de leurs caractéristiques en anticipation de leur futur statut.

Une fois l'expérimentation démarrée sur un nouveau territoire, **la collecte de ces données devrait se poursuivre *ex post* non seulement sur les bénéficiaires mais sur l'ensemble des éligibles**, afin de permettre la prise en compte d'éventuels changements de comportements des éligibles.

En effet, la mission n'a pu examiner d'éventuels effets sur les éligibles non bénéficiaires (personnes non intéressés ou en attente d'un emploi en EBE). Or l'existence même de l'expérimentation peut modifier les comportements de ces personnes, et de tels changements constituent bien un effet de l'expérimentation qu'il convient de mesurer.

Ces recommandations trouvent un écho dans l'étude du Conseil d'état d'octobre 2019, qui recommande de diffuser un document de référence exposant les principes méthodologiques des expérimentations¹⁴⁸.

¹⁴⁵ Nécessite l'implication d'équipes de recherche, la définition de protocoles, sur des échantillons représentatifs, avec le risque sur de petites populations de perdre des volontaires en cours d'étude.

¹⁴⁶ Projet CHOSANTE - Les rapports entre chômage et santé. Responsable : Pierre Meneton, Inserm – laboratoire d'informatique médicale et d'ingénierie des connaissances en e-santé (LIMICS, UMRS 1142), Paris.

¹⁴⁷ Dès lors, les territoires témoins de la DARES ne sont pas strictement semblables aux territoires expérimentaux.

¹⁴⁸ Voir aussi Commission européenne, OCDE, « *Synthèse sur la mesure de l'impact social des entreprises sociales* » et travaux du Groupe d'experts de la Commission européenne sur l'entrepreneuriat social (GECES), mis en place en 2012.

Encadré 6 : Recommandation du Conseil d'État pour la conduite des expérimentations

Diffuser un document de référence exposant les principes méthodologiques des expérimentations. Ce document retracerait l'ensemble des questions nécessaires à se poser avant de lancer une expérimentation pour assurer la robustesse de ses résultats et la qualité de son évaluation. Il serait divisé en cinq étapes clés :

- Envisager l'expérimentation et la décider : il s'agit notamment pour l'autorité compétente d'identifier les objectifs de l'expérimentation, les éléments d'incertitude et de certitudes existants, de définir la mesure qu'elle souhaite tester, de mettre en balance les avantages et inconvénients de l'expérimentation et d'examiner si elle peut être conduite à droit constant ;
- Concevoir l'expérimentation : dans cette étape essentielle, l'autorité compétente doit déterminer avant le lancement de l'expérimentation les moyens qui seront mobilisés à son soutien, identifier ses parties prenantes en vue de les associer à sa conception et son déroulé, choisir éventuellement le périmètre et l'échantillon de l'expérimentation, fixer sa durée, ses modalités d'évaluation et les données nécessaires à collecter pour assurer la qualité de celle-ci ;
- Le déroulement de l'expérimentation : il est notamment recommandé de définir ses modalités de pilotage en amont de son lancement, et notamment l'accompagnement des services expérimentateurs, d'associer ses parties prenantes tout au long de son déroulé et de communiquer régulièrement sur l'existence et les objectifs de l'expérimentation ;
- L'évaluation de l'expérimentation : cette étape, au cœur de la démarche expérimentale, nécessite de choisir qui évaluera l'expérimentation, selon quel calendrier et quelle méthode. Une attention particulière doit être accordée à la communication de l'évaluation à l'ensemble des parties prenantes de l'expérimentation, sous réserve des secrets légalement protégés ;
- Décider des suites de l'expérimentation : l'autorité compétente doit faire un choix entre la généralisation ou la pérennisation de la mesure testée, le prolongement de l'expérimentation ou son abandon.

La définition des modalités d'évaluation et des critères de poursuite et de fin d'une expérimentation devraient constituer un préalable au lancement de toute expérimentation. La démonstration de l'efficacité des nouvelles solutions d'insertion dans l'emploi expérimentées doit ensuite constituer un préalable à toute extension ou généralisation, leur efficacité ne pouvant apparaître qu'après avoir été pleinement testées.

Proposition n° 8 : Définir les critères de poursuite ou de fin de l'expérimentation (dans ce dernier cas pour un arrêt ou vers une généralisation).

Proposition n° 9 : L'expérimentation devrait renforcer les moyens d'évaluer prioritairement les effets sur les bénéficiaires et les éligibles des territoires, puis l'impact global du dispositif.

LISTE RÉCAPITULATIVE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Réviser le ciblage de l'expérimentation et adapter le financement en conséquence en préalable à toute poursuite de l'expérimentation (deux scénarios d'évolution possibles).

Proposition n° 2 : Conditionner la poursuite des financements à la présentation de plans d'affaires pluriannuels soutenables et à la mise en place d'une comptabilité analytique, s'appuyant sur les initiatives des EBE et avec le support de l'association ETCLD.

Proposition n° 3 : Conditionner la poursuite de l'expérimentation au respect d'un coût maximal par ETP (à définir selon les scénarios retenus).

Proposition n° 4 : Garantir une visibilité pluri-annuelle sur les modalités d'octroi des financements des EBE par les différents financeurs publics en contrepartie du respect des plafonds de financement définis initialement, et encourager le recours au financement classique de l'économie sociale et solidaire.

Proposition n° 5 : Redéfinir le champ des activités autorisées (rentables ou non, locales ou non) de sorte à éviter une concurrence déloyale (trois options possibles).

Proposition n° 6 : Préciser le rôle et le fonctionnement (modalités de prise de décision) des comités locaux.

Proposition n° 7 : Rapprocher la gouvernance de l'ETCLD de celle de l'insertion actuellement en cours de transformation.

Proposition n° 8 : Définir les critères de poursuite ou de fin de l'expérimentation (dans ce dernier cas pour un arrêt ou vers une généralisation).

Proposition n° 9 : L'expérimentation devrait renforcer les moyens d'évaluer prioritairement les effets sur les bénéficiaires et les éligibles des territoires, puis l'impact global du dispositif.

Rapport

À Paris le 24 octobre 2019

L'inspectrice des finances



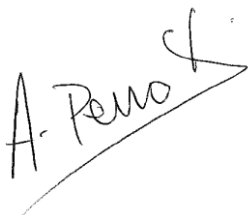
Geneviève LALLEMAND-KIRCHE

L'inspectrice des affaires sociales



Florence ALLOT

Sous la supervision de
l'inspectrice générale des finances



Anne PERROT

**PIÈCE JOINTE
ANNEXES**

PIÈCE JOINTE ET LISTE DES ANNEXES

PIÈCE JOINTE : LETTRE DE MISSION

ANNEXE I : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

ANNEXE II : DESCRIPTION DES PRESTATIONS SOCIALES EN JEU DANS LE CALCUL DES ÉCONOMIES INDIVIDUALISABLES

ANNEXE III : ANALYSE DES COÛTS ET BÉNÉFICES FINANCIERS DE L'EXPÉRIMENTATION ET PRÉSENTATION DE LA MÉTHODOLOGIE

ANNEXE IV : ANALYSE DES EXTERNALITÉS (COÛTS ÉVITÉS) LIÉES À LA REPRISE D'UN EMPLOI

PIÈCE JOINTE

Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES
MINISTÈRE DU TRAVAIL

Les Ministres

Paris, le - 4 JUIL. 2019

Mesdames les Cheffes de service,

Prévue pour cinq ans par la loi du 29 février 2016, l'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée (ETCLD) est mise en place dans 10 territoires dans lesquels ont été créées 11 entreprises à but d'emploi (EBE). Ces entreprises ont pour charge de recruter en CDI à temps choisi tous les demandeurs d'emploi volontaires du territoire au chômage depuis plus d'un an. Les entreprises doivent développer des activités économiques non concurrentes de celles déjà présentes sur le territoire. Au 31 janvier 2019, les entreprises à but d'emploi comptaient 694 salariés.

L'expérimentation est pilotée par l'association ETCLD, gestionnaire du fonds chargé de financer une fraction des salaires. Ce fonds est financé pour l'essentiel par le ministère du travail (DGEFP); les conseils départementaux où se trouvent les territoires expérimentateurs apportent également un concours financier. Au niveau national, le fonds est piloté par un conseil d'administration présidé par Louis GALLOIS, dont la DGEFP est membre ainsi que Pôle emploi. Le pilotage territorial est assuré par des comités locaux mis en place par les collectivités territoriales et auxquels participent les DIRECCTE ainsi que Pôle emploi.

L'une des hypothèses de l'expérimentation, inspirée par ATD Quart Monde, est que le coût du dispositif pour les pouvoirs publics (prise en charge d'une fraction des salaires et des coûts de fonctionnement) sera équivalent aux coûts évités et aux gains générés par la reprise d'un emploi d'un chômeur de longue durée, pour les pouvoirs publics. Les coûts évités peuvent être directs, tels que les allocations de type RSA, ou indirects. Ces derniers peuvent être de natures très diverses et sont consécutifs à la diminution de la précarité, de la pauvreté et de la mise à l'écart de l'organisation sociale.

Madame Nathalie DESTAIS
Cheffe de l'inspection générale des affaires sociales
Tour Mirabeau
39-43 quai André-Citroën
75015 PARIS

Madame Marie-Christine LEPETIT
Cheffe du service de l'inspection générale des finances
139 rue de Bercy
Télédoc 336
75572 Paris Cedex 12

Les recettes générées par la reprise d'activité comprennent notamment les cotisations sociales et patronales supplémentaires induites par la reprise d'activité, ou les recettes supplémentaires de TVA liées à l'augmentation de la consommation des personnes concernées par exemple.

Cette évaluation doit permettre d'éclairer les arbitrages relatifs à l'essai d'ETCLD, qui doivent être rendus au second semestre de l'année 2019. Elle sera complémentaire à l'évaluation - prévue par la loi - qui sera produite par un comité scientifique et remise au Parlement avant le 1er juillet 2020, ainsi qu'au bilan de l'association ETCLD qui doit être publié avant le 1^{er} janvier 2020. Le secrétariat de ce comité scientifique est assuré par la Dares.

Dans cette perspective, et alors qu'est prévu un essai de cette expérimentation dans le cadre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté annoncée par le Président de la République le 13 septembre 2018, nous souhaitons que l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des affaires sociales puissent s'associer à la Dares pour réaliser conjointement, en lien avec le comité scientifique constitué à cette fin, l'évaluation économique de l'expérimentation. Pour réaliser cette mission, vous disposerez conjointement de l'ensemble des données recueillies par ETCLD et des données fiscales et sociales pertinentes des administrations. La DGEFP et la Dares se tiennent à votre disposition pour apporter toute information utile au bon déroulement de votre mission.

Afin de donner une visibilité à l'ensemble des acteurs impliqués dans cette expérimentation, avant une éventuelle extension, nous souhaitons que la mission nous remette son rapport au plus tard d'ici la fin du mois de septembre 2019.

Nous vous prions de recevoir, Mesdames les Cheffes de service, l'expression de notre considération distinguée.



Bruno LE MAIRE



Muriel PENICAUD

ANNEXE I

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. MINISTÈRE DU TRAVAIL.....	1
1.1. Cabinet de la ministre du travail.....	1
1.2. Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES).....	1
1.3. Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).....	1
2. MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES.....	1
2.1. Cabinet du ministre.....	1
2.2. Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) du Grand-Est.....	1
2.3. DIRECCTE Rhône-Alpes.....	2
3. MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS	2
3.1. Cabinet du ministre.....	2
3.2. Direction du budget.....	2
3.3. Direction générale du Trésor	2
3.4. Direction générale des finances publiques.....	2
4. MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ	2
4.1. Direction générale de la cohésion sociale (DGCS).....	2
4.2. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES).....	3
4.3. Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes.....	3
5. SERVICES DU PREMIER MINISTRE	3
5.1. France Stratégie.....	3
6. MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	3
6.1. Préfecture du Rhône	3
7. COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	4
7.1. Territoire expérimental de Villeurbanne.....	4
7.2. Territoire expérimental de Colombey-Sud Toulousain	4
8. ENTITÉS EN CHARGE DE L'EXPÉRIMENTATION.....	4
8.1. Association ETCLD.....	4
8.2. Association TZCLD.....	4
8.3. Comités locaux pour l'emploi.....	4
8.4. Responsables d'EBE	5

Annexe I

9. ASSOCIATIONS ET FÉDÉRATIONS	5
9.1. Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph)	5
9.2. ATD Quart Monde	5
9.3. Conseil national de l'inclusion dans l'emploi.....	5
9.4. Fédération des entreprises d'insertion.....	5
10. OPÉRATEURS.....	5
10.1.. Caisse des dépôts et consignations.....	5
10.2.. Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)	6
10.3.. France Active	6
10.4.. Pôle Emploi.....	6
10.4.1. Agence de Toul (département de Meurthe-et-Moselle)	6
10.4.2. Agence de Villeurbanne (département du Rhône).....	6
11. INSTITUTS DE RECHERCHE	6
11.1.. Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)	6
11.2.. Institut de recherche et documentation en économie de la santé (IRDES)	6
12. AUTRES INTERLOCUTEURS	7
12.1.. Organisation de coopération et de développement économique (OCDE).....	7
12.2.. Fondation Accenture France	7

1. Ministère du travail

1.1. Cabinet de la ministre du travail

- ◆ M. Antoine Foucher, directeur de cabinet

1.2. Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)

- ◆ M^{me} Selma Mahfouz, directrice
- ◆ M^{me} Corinne Prost, adjointe à la directrice
- ◆ M. Benjamin Nefussi, sous-directeur en charge des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle
- ◆ M. Benjamin Vignolles, chef du département formation professionnelle
- ◆ M. Sylvain Grognet, chef du département des synthèses sur les politiques de l'emploi et de la formation professionnelle
- ◆ M^{me} Meryam Zaiem, adjointe au chef du département des synthèses sur les politiques de l'emploi et de la formation professionnelle
- ◆ M. Félix Bonnetête, chargé d'études
- ◆ M^{me} Mathilde Didier, chargée d'études
- ◆ M. Eric Kulanthaivelu, chargé d'études

1.3. Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

- ◆ M. Bruno Lucas, délégué général
- ◆ M. Yann Debos, adjoint à la sous-directrice des parcours d'accès à l'emploi
- ◆ M. Laurent Suster, chef de mission insertion professionnelle

2. Ministère de l'économie et des finances

2.1. Cabinet du ministre

- ◆ M. Thomas Revial, directeur adjoint de cabinet

2.2. Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) du Grand-Est

- ◆ M. François Merle, responsable de l'unité départementale de Meurthe-et-Moselle
- ◆ M. Jean-Pierre Delacour, directeur adjoint en charge de l'emploi, unité départementale de Meurthe-et-Moselle
- ◆ M. Vincent Balon, chargé du développement de l'emploi sur les territoires, coordonnateur ETCLD, unité départementale de Meurthe-et-Moselle

2.3. DIRECCTE Rhône-Alpes

- ◆ M. Laurent Badiou, directeur adjoint « entreprises emploi économie » de l'unité départementale du Rhône
- ◆ M^{me} Marie-Anne Aubert, chargée développement emploi et territoires de l'unité départementale du Rhône
- ◆ M^{me} Guillemette Martin, inspectrice du travail à l'unité départementale du Rhône, unité de contrôle 3 (Lyon-Villeurbanne)

3. Ministère de l'action et des comptes publics

3.1. Cabinet du ministre

- ◆ M. Florian Colas, directeur adjoint de cabinet

3.2. Direction du budget

- ◆ M^{me} Marie Chanchole, sous-directrice de la sixième sous-direction
- ◆ M^{me} Elise Delaitre, cheffe de bureau de l'emploi et de la formation professionnelle
- ◆ M. Frédéric de Carmoy, adjoint à la cheffe du bureau de l'emploi et de la formation professionnelle

3.3. Direction générale du Trésor

- ◆ M^{me} Céline Thévenot, cheffe de bureau « Marché du travail et politiques de l'emploi »
- ◆ M. Simon Akriche, adjoint à la cheffe de bureau
- ◆ M. François Le Béhot, adjoint à la cheffe de bureau
- ◆ M^{me} Séverine Ludosky, assistante chargée d'études

3.4. Direction générale des finances publiques

- ◆ M. Denis Boisnault, chef du bureau des études statistiques en matière fiscale

4. Ministère des solidarités et de la santé

4.1. Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

- ◆ M^{me} Cécile Tagliana, adjointe au directeur général
- ◆ M. François Gautier, chef du bureau « minima sociaux »

4.2. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)

- ◆ M. Pierre-Yves Cabannes, chef du bureau « Lutte contre l'exclusion »
- ◆ M^{me} Muriel Barlet, sous-directrice « Observation de la santé et de l'assurance maladie »
- ◆ M. Philippe Raynaud, chef du bureau « Etat de santé de la population »
- ◆ M^{me} Catherine Pollack, cheffe du bureau « Assurance maladie et études sur les dépenses de santé »
- ◆ M^{me} Aude Lapinte, adjointe à la cheffe du bureau « Assurance maladie et études sur les dépenses de santé »

4.3. Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes

- ◆ M. Vincent Reymond, secrétaire général
- ◆ M. Clément Cadoret, chargé de mission

5. Services du premier ministre

5.1. France Stratégie

- ◆ M. Gautier Maigne, directeur du département société et politiques sociales
- ◆ M. Antoine Naboulet, adjoint à la directrice du département travail emploi compétences
- ◆ M^{me} Marine de Montaignac, cheffe de projet au sein du département société et politiques sociales
- ◆ M. Arthur Heim, docteur en économie, chef de projet

6. Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales

6.1. Préfecture du Rhône

- ◆ M. Patrick Ardisson, délégué du préfet en charge du quartier prioritaire de la ville de Villeurbanne et membre du comité local de l'emploi du territoire de Villeurbanne (CLE)

7. Collectivités territoriales

7.1. Territoire expérimental de Villeurbanne

- ◆ M^{me} Agnès Thouvenot, adjointe au maire de Villeurbanne, déléguée à l'emploi et l'insertion, l'économie solidaire, la santé, la lutte contre les discriminations et l'égalité femme homme (membre du CLE)
- ◆ M^{me} Céline Fournier, directrice du développement économique de l'emploi et de l'insertion de Villeurbanne (membre du CLE)
- ◆ M. Christophe Lafoux, directeur de l'insertion et de l'emploi à la métropole de Lyon (membre du CLE)

7.2. Territoire expérimental de Colombey-Sud Toulinois

- ◆ M^{me} Nicole Petitfour, responsable du service territorial insertion, conseil départemental de Meurthe-et-Moselle
- ◆ M. Gabriel André, directeur de l'action sociale et de l'insertion, conseil départemental de Meurthe-et-Moselle
- ◆ M. Philippe Parmentier, président de la communauté de communes du pays de Colombey et du Sud Toulinois (président du CLE)
- ◆ M. Alain Godart, vice-président de la communauté de communes du pays de Colombey et du Sud Toulinois en charge de l'économie, maire de Gémonville (membre du CLE)

8. Entités en charge de l'expérimentation

8.1. Association ETCLD

- ◆ M. Louis Gallois, président
- ◆ M. Michel Davy de Virville, vice-président
- ◆ M^{me} Clémentine Hodeau, directrice générale
- ◆ M. Léonard Baudry, chargé de mission

8.2. Association TZCLD

- ◆ M. Laurent Grandguillaume, président de l'association TZCLD

8.3. Comités locaux pour l'emploi

- ◆ M^{me} Aurélie Mathelin, chef de projet du comité local de Colombey-les-Belles
- ◆ M. Bertrand Foucher, coordinateur de l'association Le booster et président d'Emerjean

8.4. Responsables d'EBE

- ◆ M. Paul Bruyelles, directeur de l'EBE Emerjean
- ◆ M. David Rigaldies, prestataire facilitateur en ressources humaines à l'EBE Emerjean
- ◆ M. Philippe Boyaux, directeur de l'EBE Literie laine du grand est
- ◆ M. Denys Cordonnier, président de l'EBE La fabrique
- ◆ M. Germain Grandjean, directeur par intérim de l'EBE La fabrique, maire de Bagneux

9. Associations et fédérations

9.1. Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph)

- ◆ M^{me} Véronique Bustreel, directrice de l'innovation, de l'évaluation et de la stratégie
- ◆ M. Yvan Talpaert, directeur « sécurisation des parcours »

9.2. ATD Quart Monde

- ◆ M^{me} Claire Hédon, présidente d'ATD Quart Monde France
- ◆ M. Paul Maréchal, délégué national d'ATD Quart Monde
- ◆ M. Denis Prost, chargé de mission ATD Quart Monde et responsable du projet ETCLD au sein du territoire expérimental de Pipriac et Saint Ganton
- ◆ M. Patrick Valentin, responsable du projet pour ATD Quart Monde et conseiller du président de TZCLD, vice-président de TZCLD

9.3. Conseil national de l'inclusion dans l'emploi

- ◆ M. Thibaut Guilluy, président, directeur général du groupe ARES

9.4. Fédération des entreprises d'insertion

- ◆ M. Olivier Dupuis, secrétaire général
- ◆ M^{me} Mathilde Ausort, chargée de mission « Plaidoyer »

10. Opérateurs

10.1. Caisse des dépôts et consignations

- ◆ M. Christophe Genter, directeur du département cohésion sociale et territoriale
- ◆ M^{me} Marianne Fauchaux, directrice adjointe du département cohésion sociale et territoriale

10.2. Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

- ◆ M. Bernard Tapie, directeur des statistiques, des études et de la recherche (DSER)
- ◆ M^{me} Florence Thibault, directrice -adjointe de la DSER
- ◆ M. Guillaume Berthoin, chargé d'études et statistiques

10.3. France Active

- ◆ M. Denis Dementhon, directeur général
- ◆ M^{me} Laura Santotide, responsable du financement des entreprises solidaires

10.4. Pôle Emploi

- ◆ M. Roy Dauvergne, chef de projet DGEFP/Pôle Emploi
- ◆ M^{me} Firmine Duro, directrice des partenariats et de la territorialisation
- ◆ M^{me} Laurence Salter, chef de cabinet pôle emploi
- ◆ M. Cyril Nouveau, directeur des statistiques, des études et de l'évaluation de la direction générale de pôle emploi

10.4.1. Agence de Toul (département de Meurthe-et-Moselle)

- ◆ M^{me} Frédérique Seigneur, directrice d'agence
- ◆ M. Xavier Colin, conseiller emploi

10.4.2. Agence de Villeurbanne (département du Rhône)

- ◆ M^{me} Corinne Crozier, directrice d'agence
- ◆ M^{me} Isabelle Jérôme, responsable d'équipe

11. Instituts de recherche

11.1. Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)

- ◆ Dr Marie Zins, directrice de l'Unité « Cohortes en Population » UMS 011, responsable de l'infrastructure Constances

11.2. Institut de recherche et documentation en économie de la santé (IRDES)

- ◆ M. Denis Raynaud, directeur
- ◆ M^{me} Pascale Lengagne, économiste et maître de conférences sur les sujets santé et travail

12. Autres interlocuteurs

12.1. Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)

- ◆ M. Stéphane Carcillo, chef de la division emplois et revenus à l'OCDE

12.2. Fondation Accenture France

- ◆ M. Bernard Le Masson, président de la fondation Accenture

ANNEXE II

Description des prestations sociales en jeu dans le calcul des économies individualisables

SOMMAIRE

1. DESCRIPTION DES PRESTATIONS SOCIALES CONSIDÉRÉES	1
2. DESCRIPTION DES PRESTATIONS NON CONSIDÉRÉES	5

1. Description des prestations sociales considérées

Les estimations de l'association ETCLD et de la mission ont tenu compte des prestations sociales principalement influencées par la reprise d'un emploi et l'augmentation de revenu.

Les minima sociaux sont des prestations sociales attribuées aux foyers à condition de ne pas dépasser un certain plafond de ressources – lequel est, dans certains cas, égal au montant maximal de la prestation et, dans d'autres cas, plus élevé.

Le type de ressources retenues pour apprécier la condition de ressources est variable d'une prestation sociale à l'autre. À l'exception de la garantie jeunes, l'assiette des ressources inclut *a minima* les revenus imposables mais certaines prestations, comme le revenu de solidarité active et la prime d'activité, ont une assiette bien plus large. Si les ressources du conjoint sont toujours prises en compte, celles d'autres membres du ménage peuvent aussi être intégrées pour certaines prestations.

La période de référence pour l'appréciation des ressources peut varier, elle peut être éloignée dans le temps de l'année de versement de la prestation (année n-2 pour une prestation versée au cours d'une année n, comme les allocations logement notamment) ou plus proche (trois derniers mois pour le revenu de solidarité active et la prime d'activité).

Pour tenir compte de la perte de ressources par rapport à la période de référence, des mécanismes d'abattement et de neutralisation sont prévus. Des dispositifs d'intéressement existent en cas de reprise d'emploi. Un mécanisme de dégressivité du montant de l'aide octroyée peut être prévu lorsqu'un seuil de ressource inférieur au seuil maximal est dépassé, l'aide variant de manière linéaire jusqu'à l'atteinte du seuil maximal.

Le tableau 1 vise à présenter les principales caractéristiques des allocations prises en compte dans le calcul de l'association ETCLD, influencées par la reprise d'un emploi et l'augmentation de revenus potentiellement générée.

Annexe II

Selon la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère des solidarités et de la santé (DREES)¹, les allocations considérées répondent aux caractéristiques suivantes :

- ◆ l'allocation de solidarité spécifique (ASS) est délivrée sous conditions de ressources et d'activité passée, elle est destinée aux demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage ;
- ◆ le revenu de solidarité active (RSA) est une allocation différentielle qui complète les ressources initiales du foyer pour qu'elles atteignent le seuil d'un revenu garanti, ou montant forfaitaire, dont le barème varie selon la composition du foyer. Les foyers dont les ressources initiales dépassent le niveau du revenu garanti ne sont pas éligibles au RSA ;
- ◆ l'allocation aux adultes handicapés (AAH) est destinée à des adultes handicapés aux revenus modestes. Elle est destinée à des personnes handicapées âgées de 20 ans ou plus ne pouvant prétendre à une pension de retraite, un avantage invalidité (pension d'invalidité et allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) ou une rente d'accident du travail d'un montant au moins égal à l'AAH). Sous certaines conditions, pour les allocataires ayant un taux d'incapacité au moins égal à 80 %, une majoration pour la vie autonome ou un complément de ressources est versé en supplément – c'est le complément à l'AAH (CAAH) ;
- ◆ la garantie jeunes s'adresse aux jeunes de 16 à 25 ans qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation (NEET) et qui se trouvent en situation de précarité. Il leur offre, pendant 12 mois, un accompagnement assuré par une mission locale ainsi qu'une allocation ;
- ◆ la prime d'activité est un complément de revenu d'activités destiné aux travailleurs aux revenus modestes. Le montant est variable selon la composition familiale ;
- ◆ les aides au logement permettent de couvrir une partie de la dépense de logement des ménages, qu'il s'agisse du loyer et des charges pour les locataires ou des mensualités de remboursement et des charges pour les personnes accédant à la propriété ayant signé un prêt immobilier avant le 1^{er} janvier 2018. Ces prestations sont constituées de l'aide personnalisée au logement (APL), de l'allocation de logement familiale (ALF) et de l'allocation de logement sociale (ALS).

Enfin, l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) est un revenu de remplacement versé par Pôle emploi, sous certaines conditions, aux personnes inscrites comme demandeurs d'emploi et involontairement privées d'emploi.

¹ Panoramas de la DREES, « *Minima sociaux et prestations sociales* », édition 2019.

Annexe II

Tableau 1 : Principales caractéristiques des prestations sociales considérées dans le bilan intermédiaire 2018 d'ETCLD

Prestation	Organisme responsable du versement	Barème mensuel des minima sociaux 2019 (en €)					
		Personne seule sans enfants		Couple sans enfant ²		Couples avec enfants ³	
		Montant maximal	Plafond ressources	Montant maximal	Plafond ressources	Montant maximal	Plafond ressources
ASS	Pôle emploi	509.19	1171.80	509.18	1841.40	-	-
RSA non majoré	Caisse d'allocations familiales (CAF) / Mutualité sociale agricole (MSA)	559.74	559.74	839.62	839.62	1175,47 € avec 2 enfants puis 223,89 € par enfant supplémentaire	Montant maximal de l'allocation
AAH	CAF/MSA	860	860	860	1625.42	860 € majoré de 430€ par enfant à charge	1625.42 € majoré de 430 € par enfant à charge
Garantie jeunes	Missions locales	492.57	1216.98	-	-	-	-
Prime d'activité	CAF/MSA	551.51	- ⁴	827.27	-	1158.17 € pour 2 enfants puis 220,60 € par enfant supplémentaire	-
Aides au logement (APL/ALS/ALF) Exemple zone 2, location parc privé	CAF/MSA	269	381	327	533	De 377 € avec 1 enfant à 493 € avec 3 enfants	692

² Montant pour un seul allocataire au sein du couple.

³ Certaines aides sont majorées pour les allocataires seuls avec enfants (aides au logement, RSA, prime de Noël notamment).

⁴ Le montant de la prime d'activité calculé pour un mois donné du trimestre de référence est égal à la différence, tant qu'elle est positive, entre la somme composée d'un montant forfaitaire, de 61 % des revenus d'activité des membres du foyer et de bonifications individuelles, d'une part, et les ressources du foyer (qui sont réputées au moins égales au montant forfaitaire évoqué ci-avant), d'autre part. Si la différence est négative, le montant de la prime est nul.

Annexe II

		Barème annuel 2018 (en €)		
		Personne seule sans enfants	Couple sans enfant ⁵	Couples avec enfants ⁶
Prestation	Organisme responsable du versement	Montant forfaitaire	Montant forfaitaire	Montant forfaitaire
Prime de Noël (aux bénéficiaires du RSA, de l'ASS)	CAF/MSA	152.45	228.67	De 274.41€ avec 1 enfant à 442.11€ avec 4 enfants, puis 61€ par enfant supplémentaire
Prestation	Organisme responsable du versement	Montant mensuel minimal 2019 (après un emploi à temps plein)	Montant mensuel maximal 2019 (après un emploi à temps plein)	Montant moyen (après un emploi à temps plein) au 30/09/2018
ARE	Pôle emploi	907 € (base 29.26 € brut/jour sur 31 jours)	7725 € (base 249.19 € brut/jour sur 31 jours)	1333 €

Source : Mission, à partir des Panoramas de la DREES, Minima sociaux et prestations sociales, édition 2019 ; statistiques de Pôle emploi « Montant de l'allocation chômage versée aux demandeurs d'emploi indemnisés par l'Assurance chômage : situation au 30 septembre 2018 », publié en juillet 2019 ; et données UNEDIC pour 2019.

⁵ Montant pour un seul allocataire au sein du couple.

⁶ Certaines aides sont majorées pour les allocataires seuls avec enfants (Aides au logement, RSA, prime de Noël notamment).

2. Description des prestations non considérées

◆ La prime de Noël

La prime de Noël, est une aide exceptionnelle de fin d'année versée chaque année en décembre aux bénéficiaires du RSA ou de l'ASS. Considérée par l'association ETCLD dans son estimation initiale, elle n'a pas été reprise dans le bilan réalisé par la mission. La minoration introduite apparaît cependant faible au regard des montants en jeu et du fait que les bénéficiaires concernés ne correspondent pas à la majorité des personnes embauchées en EBE (28 % de bénéficiaires du RSA au 31 décembre 2018).

Tableau 2 : Montants et principales conditions d'attribution de la prime de Noël

Prestation	Organisme responsable du versement	Barème annuel 2018 (en €)		
		Personne seule sans enfants	Couple sans enfant ⁷	Couples avec enfants ⁸
		Montant forfaitaire	Montant forfaitaire	Montant forfaitaire
Prime de Noël (aux bénéficiaires du RSA, de l'ASS)	CAF et MSA	152.45	228.67	274.41€ avec 1 enfant à 442.1€ avec 4 enfants, puis 61€ par enfant supplémentaire

Source : Mission, à partir des Panoramas de la DREES, Minima sociaux et prestations sociales, édition 2019.

◆ Les prestations non considérées ni par l'association ETCLD ni par la mission

Certaines prestations n'ont pas été prises en compte par l'association ETCLD dans son bilan intermédiaire, ni par la mission dans son calcul.

- Les prestations complémentaires liées au handicap

L'allocation aux adultes handicapés (AAH) et le complément à l'AAH (CAAH) ont été repris dans les calculs micro-économiques, en tant que prestations relevant des minima sociaux⁹. Cependant, les autres avantages liés à l'invalidité (pension d'invalidité, prestation de compensation du handicap (PCH), allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) ou rente d'accident du travail), susceptibles d'être versées lorsque l'AAH n'est pas perçue, n'ont pas été prises en compte.

⁷ Montant pour un seul allocataire au sein du couple.

⁸ Certaines aides sont majorées pour les allocataires seuls avec enfants (Aides au logement, RSA, prime de Noël notamment).

⁹ L'allocation aux adultes handicapés (AAH) a été créée en 1975, elle est destinée à des personnes handicapées âgées de 20 ans ou plus ne pouvant prétendre à une pension de retraite, un avantage invalidité (pension d'invalidité et allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)) ou une rente d'accident du travail d'un montant au moins égal à l'AAH. Sous certaines conditions, pour les allocataires ayant un taux d'incapacité au moins égal à 80 %, une majoration pour la vie autonome ou un complément de ressources est versé en supplément (c'est le complément à l'AAH). Source : Panoramas de la DREES, « Minima sociaux et prestations sociales », édition 2019, fiche 30.

Annexe II

Cela tient notamment au fait que l'essentiel de ces prestations, telles que la PCH¹⁰, l'ASI¹¹ ou les pensions d'invalidité¹², sont versées principalement pour des personnes dont les capacités de travail réduites (à plus des deux tiers) ne sont *a priori* pas compatibles avec l'exercice d'un emploi en EBE, ne prévoyant pas d'adaptation des postes.

D'autres aides en nature peuvent être attribuées par les départements (aides ménagères, accueil familial, etc.)¹³, mais elles sont variables d'un département à l'autre et difficiles à individualiser à partir d'une exploitation de données faite au niveau national.

◆ Les prestations familiales

Les prestations familiales apportent une aide aux familles pour l'entretien des enfants et pour la conciliation des vies familiale et professionnelle des parents. Elles regroupent, d'une part, des prestations destinées aux parents de jeunes enfants et, d'autre part, des prestations visant l'entretien des enfants, quel que soit leur âge. Les premières sont regroupées dans la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) : prime à la naissance, prime à l'adoption, allocation de base, prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepare) et complément de libre choix de mode de garde (CMG). Les secondes regroupent diverses prestations, parmi lesquelles en particulier quatre, visant l'entretien des enfants sans se concentrer sur la petite enfance : les allocations familiales (AF), l'allocation de soutien familial (ASF), l'allocation de rentrée scolaire (ARS) et le complément familial (CF). Les trois quarts du montant global des prestations sont versés sans condition de ressources (tableau 3).

¹⁰ L'article D. 245-4 du Code de l'action sociale et des familles dispose : « A le droit ou ouvre le droit à la prestation de compensation [...], la personne qui présente une difficulté absolue pour la réalisation d'une activité ou une difficulté grave pour la réalisation d'au moins deux activités telles que définies dans le référentiel figurant à l'annexe 2-5 [du Code] » Source : Panorama de la Drees, *L'aide et l'action sociales en France*, édition 2018, Fiche 15.

¹¹ L'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) s'adresse, sous condition de ressources, aux personnes invalides soumises à une réduction d'au moins deux tiers de leur capacité de travail ou de gain, résidant en France et percevant l'un des dispositifs suivants : pension d'invalidité, pension de réversion, pension d'invalidité de veuf ou de veuve, retraite anticipée (pour cause de carrière longue, de handicap, d'incapacité permanente ou au titre du dispositif de pénibilité créé par la réforme des retraites de 2014). Source : Panorama de la Drees, *Minima sociaux et prestations sociales*, édition 2019, Fiche 31.

¹² La catégorie 1 comprend les invalides capables d'exercer une activité rémunérée (l'invalidité doit réduire d'au moins deux tiers la capacité de travail) ; la catégorie 2 regroupe les invalides absolument incapables d'exercer une activité rémunérée ; la catégorie 3 rassemble les invalides absolument incapables d'exercer une activité rémunérée et qui sont dans l'obligation d'avoir recours à l'assistance d'une tierce personne pour effectuer les actes ordinaires de la vie courante. Source : Panorama de la DREES, *Les retraités et les retraites*, édition 2019, Fiche 20.

¹³ Panorama de la Drees, « *L'aide et l'action sociales en France* », édition 2018, Fiche 17.

Annexe II

Tableau 3 : Principales caractéristiques des prestations familiales (en €)

Prestations familiales versées par la CAF (sous conditions de ressources)	Montant mensuel net taux plein 2019	Plafond des revenus mensuels net 2017		
		Couple avec 2 revenus ou parent isolé	Couple avec 1 seul revenu	Par enfant supplémentaire
Prime à la naissance (par enfant, versée une seule fois)	944	3487 (1 enfant)	2638 (1 enfant)	633
Prime à l'adoption (par enfant, versée une seule fois)	1899	3487 (1 enfant)	2638 (1 enfant)	633
Allocation de base (PAJE) pour un enfant né à partir du 1 ^{er} avril 2018	171	2918	2208	530
Complément familial	171	3890 (3 enfants)	3180 (3 enfants)	530
Complément familial majoré pour les plus modestes	257	1945 (3 enfants)	1590 (3 enfants)	265
Allocation de rentrée scolaire				
- 6 à 10 ans :	369	2058 (1 enfant)		475
- 11 à 14 ans :	389			
- 15 à 18 ans :	403			
Allocation familiale				
- 2 enfants à charge	132	5685		474
- Par enfant supplémentaire	169			

Source : Mission, à partir des Panoramas de la DREES, Minima sociaux et prestations sociales, édition 2019.

Les prestations familiales n'ont pas été reprises dans les calculs de la mission, notamment car elles sont susceptibles d'être reconduites sur des bas niveaux de salaire (les plafonds de revenus sont relativement élevés) et qu'elles dépendent fortement de la situation familiale et de son évolution.

◆ Les droits connexes

Les aides sociales locales facultatives, allouées par les régions, les départements, et les communes et leurs centres communaux d'action sociale (CCAS) ou les centres intercommunaux d'action sociale en complément des obligations légales, couvrent des réalités variées.

Cette aide sociale peut prendre la forme de gratuité de transports, de distribution de repas de cantine, de colis alimentaires, de vêtements, intégrer le règlement de factures de gaz ou d'électricité, l'attribution d'aides exceptionnelles ou spécifiques pour les personnes surendettées (apurement des impayés), des actions spécifiques dans le domaine du logement social (par exemple, aides à des propriétaires aux revenus modestes pour effectuer des travaux indispensables), le secours en espèces, des prestations ponctuelles telles que la distribution de jouets ou les repas de Noël, etc.

L'association ETCLD a réalisé en 2018 une enquête auprès de ses bénéficiaires, visant à préciser les recettes individualisables sur la base de la déclaration par les salariés des montants de prestations sociales perçus préalablement et postérieurement à l'embauche en EBE. Sur la base de ces déclarations, potentiellement incomplètes, il apparaît que les montants des aides reçues des collectivités (départements et communes) semblent ne concerner qu'un faible nombre de personnes, pour des montants très variables (tableau 4).

Annexe II

Tableau 4 : Montant annuel des aides des collectivités déclarées perçues par les salariés embauchés en EBE en juin 2018

	Aides du département	Aides de la commune
Nombre de non répondant	103	128
Nombre de personnes déclarant ne pas être bénéficiaires	335	300
Nombre de personnes déclarant être bénéficiaires	6	16
Min (€)	400	20
Max (€)	875	960
Montant individuel moyen des aides avant embauche en EBE* (€)	506	473
Montant individuel moyen des aides après embauche en EBE (€)	n.d.	n.d.

Source : Mission, à partir des données de l'association ETCLD. Champ : 444 personnes interrogées.

** Pour les personnes déclarant bénéficier de l'aide.*

Cette donnée est aujourd'hui difficile à approcher à l'échelle individuelle au niveau national.

Par ailleurs, la diminution des montants des aides des CCAS ou des aides en nature apportées par les associations caritatives observées à l'échelle d'un territoire sur la période de fonctionnement des EBE ne saurait traduire directement l'amélioration de la situation sociale des personnes embauchées en EBE. Rien ne garantit que les personnes embauchées en EBE étaient préalablement bénéficiaires de ces aides. Leur diminution ne reflète qu'un moindre recours, pouvant être lié à de multiples facteurs (amélioration de la situation économique du territoire, liée ou non à l'EBE, diminution du nombre de personnes concernées du fait de départs ou évolution de situation personnelle, non-recours aux aides, etc.).

- ◆ Les dépenses de santé de l'assurance maladie obligatoire (AMO) et les remboursements de l'assurance maladie complémentaire (AMC)

Les bilans de l'association ETCLD et de la mission ne prennent pas en compte l'effet du retour en emploi des bénéficiaires sur leurs dépenses de santé.

La mobilisation des données issues du système national des données de santé (SNDS) auprès de l'assurance maladie afin d'approcher les situations individuelles avant et après leur embauche en EBE, aurait nécessité un délai supérieur à celui imparti à la mission, notamment du fait des contraintes liées au règlement européen n° 2016/679, dit règlement général pour la protection des données, concernant la manipulation de données de santé.

Par ailleurs, les évolutions des dépenses de santé à court terme sont susceptibles de manquer de significativité. Il apparaît en effet que les dépenses de santé et les remboursements au titre de l'assurance maladie obligatoire¹⁴ et de l'assurance maladie complémentaire sont plus faibles pour le premier décile de niveau de vie¹⁵, mais connaissent un rebond dans le second décile de niveau de vie, avec une baisse et stabilisation jusqu'au 4^{ème} décile. Les dépenses de santé au titre de l'AMO et les remboursements au titre de l'AMC diminuent ensuite encore progressivement, puis augmentent à nouveau pour les déciles de niveau de vie les plus élevés¹⁶.

¹⁴ L'assurance maladie de base, c'est-à-dire l'assurance maladie obligatoire (AMO), est un dispositif obligatoire de prélèvements et de prestations qui influe sur le niveau de vie des ménages par rapport à une situation où ceux-ci devraient assumer intégralement leurs frais de santé.

¹⁵ Insee, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2417897#graphique-figure1>, En 2017, les individus dont le niveau de vie est inférieur au 1^{er} décile disposent d'un niveau de vie moyen de 8 400 €. Le niveau de vie moyen est de 12710 € pour les individus dont le niveau de vie est inférieur au second décile.

¹⁶ Panorama de la Drees, « La complémentaire santé: acteurs, bénéficiaires, garanties », édition 2019, Fiche 5.

Annexe II

Ainsi, en 2012, les 10 % des ménages les plus modestes ont des dépenses de santé qui s'élèvent en moyenne à 4 230 € dont près de 350 € leur sont remboursés par leur assurance maladie complémentaire et 3 670 € par la Sécurité sociale. Les 20 % des ménages les plus modestes, ont une dépense de santé moyenne de 5 030 €, dont 4 100 € au titre de l'AMO et 620 € pris en charge par leur AMC¹⁷.

Pour ce qui relève de l'assurance maladie complémentaire, une extrapolation à partir des montants moyens annuels (tableau 5) n'a pas été envisagée du fait notamment des limites suivantes.

- Les populations concernées peuvent continuer de bénéficier de remboursements au titre de l'assurance complémentaire, en emploi à bas revenu

La couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) permet l'accès à une protection complémentaire de santé gratuite. Elle couvre un panier de dépenses restant à la charge de l'assuré après l'intervention des régimes de base de la Sécurité sociale (ou assurance maladie obligatoire), selon les conditions de ressources identifiées dans le tableau 5. Les bénéficiaires de la CMU-C sont relativement jeunes, ils vivent plus souvent dans une famille monoparentale et dans un ménage où la personne de référence est au chômage¹⁸.

L'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS) est quant à elle une aide financière permettant d'acquies un contrat individuel d'assurance maladie de complémentaire santé. Elle est destinée aux personnes ayant des ressources comprises entre le plafond de la CMU-C et ce plafond majoré de 35 %. Une personne seule sans enfant et résidant en France métropolitaine, par exemple, peut y accéder, au 1^{er} avril 2019, si ses ressources mensuelles moyennes sont comprises entre 746 et 1 007 €. La population protégée par un contrat ACS est plus souvent en situation d'affection de longue durée (ALD) ou de handicap que le reste de la population. Elle est, de ce fait, exposée à des dépenses de santé élevées¹⁹.

- Le bénéfice de la complémentaire d'entreprise peut perdurer après la perte d'emploi

Les contrats individuels relatifs à la complémentaire santé ne sont pas affectés par la perte d'emploi. Depuis 2009, les individus peuvent continuer de bénéficier de la complémentaire collective entreprise jusqu'à neuf mois après la rupture de contrat, si la mutuelle employeur était obligatoire, si le travailleur justifiait d'au moins un mois d'ancienneté dans l'entreprise et s'il est indemnisé au titre de l'assurance chômage.

- Les taux de non-recours sont importants

Pour la CMU-C, les effectifs de bénéficiaires ne représentent pas l'ensemble de la population éligible : selon les estimations de la DREES, fondées sur le modèle de micro-simulation Ines, le taux de recours au dispositif est estimé entre 55 % et 66 % en 2017. Pour l'ACS, entre 41 % et 59 % des personnes qui pourraient prétendre à une attestation ACS en bénéficient effectivement. Les personnes ne recourant pas à l'ACS peuvent cependant être couvertes par un autre contrat complémentaire²⁰.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Panoramas de la DREES, *La complémentaire santé : acteurs, bénéficiaires, garanties*, édition 2019, Fiche 16.

¹⁹ Panoramas de la DREES, *La complémentaire santé : acteurs, bénéficiaires, garanties* - édition 2019, Fiche 17.

²⁰ Panoramas de la DREES, *La complémentaire santé : acteurs, bénéficiaires, garanties* - édition 2019, Fiche 16. Selon une étude du Credoc de mai 2017 auprès d'un échantillon de 62 personnes éligibles à l'ACS et résidant dans trois villes seulement (Paris, Dijon, Lyon), les non-recourants au dispositif ont, pour la plupart, une protection complémentaire santé autre que l'ACS.

Tableau 5 : Principales caractéristiques de l'assurance maladie complémentaire en 2018

Prestation	Coût moyen pour la sécurité sociale par bénéficiaire (2018) en euros	Plafond des revenus mensuels nets (sans enfant)	Plafond des revenus mensuels nets (en couple)	Plafond des revenus mensuels nets (avec enfants)
CMU-c	415	746	1119	1343€ pour 1 enfant à charge à 1865€ pour 3 enfants à charge (298€ par enfant supplémentaire)
ACS	313	1007	1510	1813€ pour 1 enfant à charge à 2517€ pour 3 enfants à charge (403€ par enfant supplémentaire)

Source : Mission, à partir de Panoramas de la DREES, « Minima sociaux et prestations sociales », édition 2019, et des données du rapport d'activité du fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie pour 2018.

◆ Les allocations versées par la MSA

Le calcul de la mission ne prend pas en compte le versement des allocations par la mutualité sociale agricole aux personnes relevant du régime social agricole. La mission ne dispose pas des données sur le nombre de bénéficiaires de l'étude relevant de ce régime.

- ◆ Le non-recours aux prestations sociales avant l'expérimentation n'est pas modélisé, mais est pris en compte dans la méthode contrefactuelle
 - Le non-recours au RSA est en moyenne de 35 % en effectifs

Les derniers taux de non-recours au RSA évalués datent de 2011. Ils sont en moyenne de 35 % pour le RSA socle (36 % pour la composante socle seul et 33 % pour la composante socle et activité ; le taux de non-recours au RSA activité seul est près de deux fois plus important : 68 %) L'enquête menée avait montré que les non-recourants sont éligibles au RSA pour des montants plus faibles en moyenne que les bénéficiaires et que, par ailleurs, ils sont plus proches de l'emploi, connaissent plus d'entrées et sorties de l'éligibilité, et sont enfin moins nombreux (mais néanmoins 42%) à se considérer en situation de pauvreté. Enfin, le non-recours est plus répandu au sein des couples et des foyers sans enfants, et croît avec l'âge²¹.

Il est ainsi possible qu'une partie des salariés, à l'exclusion de ceux qui travaillaient avant l'entrée en EBE ou dont le foyer dans sa totalité disposait de ressources suffisantes, n'ait pas eu recours au RSA bien qu'ils y aient eu droit.

Cependant, la méthode contrefactuelle comparant la situation des bénéficiaires à celle des faux jumeaux annule un éventuel effet dû au fait qu'il n'est pas possible d'estimer la proportion de non-recours parmi les bénéficiaires.

La facilitation de l'accès aux droits, visant à raccourcir les délais et sécuriser l'accès et le maintien des personnes dans leurs droits, fait en outre l'objet de réflexions parlementaires et gouvernementales par ailleurs²².

²¹ Comité national d'évaluation du RSA, « Rapport final », décembre 2011, p.13 et 51.

²² Rapport au premier ministre de Claire Pitollat et Mathieu Klein, « L'accompagnement des bénéficiaires du RSA », août 2018.

Annexe II

- le recours à la prime d'activité est estimé supérieur à 70 % en effectifs

Des taux de recours à la prime d'activité figurent dans le rapport d'évaluation de la prime d'activité de 2017²³, assortis de précaution d'emploi. En 2016, le taux de recours trimestriel moyen à la prime d'activité est estimé à 73 % en effectifs et à 77 % en masses financières, avec une amélioration continue au fil des semestres. Cette estimation du taux est cependant majorante²⁴, du fait de la méthode retenue.

²³ Direction générale de la cohésion sociale, « *Rapport d'évaluation de la prime d'activité* », 2017, p. 19.

²⁴ Le taux de recours actualisé a été estimé sur une base trimestrielle en rapportant pour chaque trimestre de l'année 2016 le nombre de foyers touchant la prime d'activité au nombre de foyers éligibles simulés par le modèle de microsimulation Ines pour ce trimestre. Cette méthode est sujette à caution car elle rapproche des données de nature différente (observées par la CNAF d'une part, simulées par le modèle Inès à partir de données de l'Enquête revenus fiscaux et sociaux (ERFS) d'autre part). Les taux de recours ainsi estimés sont donc entachés d'une forte marge d'incertitude, d'autant plus que les travailleurs à faibles salaires, éligibles à la prime d'activité, sont moins bien représentés dans l'ERFS. Ces taux de recours constitueraient ainsi un majorant et sont sujets à de fortes variabilités d'une année sur l'autre. Ils ne sauraient remplacer des taux de recours calculés à partir d'une enquête dédiée comme celle mentionnée précédemment sur le RSA.

ANNEXE III

Analyse des coûts et bénéfices financiers de l'expérimentation et présentation de la méthodologie

Conformément à la lettre de mission, la mission a, en collaboration avec la DARES, établi un bilan des coûts et bénéfices de l'ETCLD. La DARES a dans ce cadre contribué en particulier à l'évaluation des prestations sociales économisées et à l'estimation des recettes fiscales supplémentaires pour les finances publiques liées à l'expérimentation. Le présent document élaboré par la DARES présente les principaux résultats obtenus et détaille la méthode mise en œuvre.

Les auteurs de ce document sont : Félix Bonnetête, Mathilde Didier et Meryam Zaiem.

Analyse des coûts et bénéfices financiers de l'activation des dépenses passives par l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée (ETCLD)

De Félix Bonnetête, Mathilde Didier et Meryam Zaiem

Cette annexe présente une estimation des variations des coûts et bénéfices pour la collectivité liées à l'expérimentation Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée, réalisée à partir de données individuelles. Cette analyse s'appuie à la fois sur des données d'enquête, des données administratives et sur les comptes des dix entreprises à but d'emploi (EBE) participantes à l'expérimentation¹. Elle permet tout d'abord d'évaluer l'évolution de ce coût socio-fiscal *avant* et *après* l'entrée dans l'EBE pour les bénéficiaires de l'expérimentation, dans une perspective similaire à celle réalisée par l'association ETCLD notamment sur données déclaratives et macroéconomiques². Par rapport aux travaux réalisés par l'association ETCLD, cette étude présente l'avantage de mobiliser des données individuelles réelles.

Par ailleurs, l'étude réalisée ici permet de comparer l'évolution du coût socio-fiscal dégagé par l'entrée dans l'expérimentation à celle qui aurait (ou non) été réalisée *en l'absence de l'expérimentation*. En effet, la mobilisation de diverses sources a permis de construire un groupe d'individus témoins, des « faux-jumeaux », aussi proches que possible des bénéficiaires de l'expérimentation sur les caractéristiques socio-professionnelles. Il est donc également possible pour ce groupe d'individus témoin de suivre, sur la même période que pour les bénéficiaires, l'évolution du coût socio-fiscal pour la collectivité en tenant compte notamment du retour éventuel à l'emploi (en dehors des EBE) de ces faux-jumeaux. La comparaison de l'évolution du coût socio-fiscal pour les bénéficiaires de l'expérimentation et pour ce groupe de témoins permet notamment de neutraliser l'effet de la conjoncture ou des changements éventuels de législation au cours de la période. Ce recours à un contrefactuel permet ainsi de proposer une évaluation de l'expérimentation en termes de coût socio-fiscal, indépendamment de facteurs externes susceptibles d'influer sur ce coût.

Au final, les économies induites par l'expérimentation atteindraient environ 4 600 euros par an, soit un niveau très inférieur à celui estimé par l'association ETCLD. Les économies estimées ici intègrent les impôts et taxes que le bénéficiaire paie directement ou auxquels il contribue indirectement, nets des prestations sociales qu'il perçoit. Les résultats sont présentés dans la première partie de cette annexe et la méthodologie dans la partie suivante.

¹ Onze EBE participent à l'expérimentation, mais les comptes ne sont disponibles que pour dix d'entre elles.

² Bilan intermédiaire 2018 de l'association ETCLD (cf. <http://etclld.fr/documents/>) et étude macro-économique sur le coût de la privation de l'emploi (<https://www.tzclld.fr/wp-content/uploads/2017/07/Etude-macro-MAJ-20170613.docx.pdf>)

Plusieurs éléments distinguent l'analyse menée ici de celle conduite par l'association ETCLD :

- L'analyse menée ici ne porte que sur les salariés des EBE conventionnés (c'est-à-dire les individus ciblés par l'expérimentation), tandis que celle menée par l'association ETCLD porte à la fois sur les salariés conventionnés et non conventionnés (c'est-à-dire les encadrants en EBE). Dans les comparaisons qui suivent, nous tenons compte de cette différence de champ pour ne pas biaiser les résultats dans un sens ou dans l'autre ;
- Le recours aux données individuelles permet d'avoir une analyse par personne physique, tandis que l'analyse de l'association ETCLD est présentée par Equivalent Temps Plein (ETP). En particulier, les prestations sociales perçues se rapportent à des individus et ne peuvent être ramenées en ETP. Par conséquent, pour faciliter la comparaison, les résultats obtenus par l'association ETCLD ont été convertis en personne physique. Un coefficient de conversion de 0,9 ETP par personne physique a donc été appliqué aux résultats de l'association ETCLD, ce coefficient correspondant au nombre moyen annuel d'ETP réalisé dans chaque EBE par les salariés en moyenne en 2017 et 2018.

Par ailleurs, l'analyse de l'association ETCLD a consisté à comparer la situation postérieure des bénéficiaires de l'expérimentation à leur situation antérieure supposée, puis à appliquer un « taux de réduction » de 15 %. Ce « taux de réduction » a vocation à tenir compte d'éventuels effets d'aubaine induits par l'expérimentation : sur 1 euro d'économie permis par l'expérimentation, 85 centimes seulement pourraient lui être spécifiquement attribués. De façon équivalente, la comparaison avec le groupe d'individus témoins (méthode dite « contrefactuelle ») permet de tenir compte de ces éventuels effets d'aubaine, et même plus largement de tout ce qui pourrait affecter les résultats sans être lié à l'expérimentation (conjoncture, modification de la législation). Le recours à cette analyse contrefactuelle permet ainsi de s'affranchir de cette hypothèse de taux de réduction.

	Analyse réalisée par l'association ETCLD				Analyse sur données individuelles réelles	
	Gains (€/ETP)	Gains (€/personne) coef=0,9	avec le taux de réduction de 15 %	Gains (€/personne) coef=0,9	avant-après entre T4 2016 et T4 2018	méthode contrefactuelle entre T4 2016 et T4 2018
Économies individualisables : prestations sociales et chômage	5 800	5 200	5 000	4 500	2 600	2 800
Recettes individualisable	8 300	7 500	7 000	6 300	2 400	1 800
<i>Dont :</i>						
Montant annuel des cotisations salariales et patronales	7 300	6 600	6 200	5 600	1 700	1 200
Impôts et taxes payés par les EBE, y compris CICE	600	500	500	400	400	400
Gain en TVA	400	400	300	300	300	200
Total (périmètre comparable)	14 100	12 700	12 000	10 800	5 000	4 600
Recettes individualisables sur les salariés non-conventionnés en EBE, en CLE et à ETCLD	3 300	2 900	3 300	2 900		
Coûts évités par la suppression de la privation d'emploi	3 300	3 300	3 300	3 300		
Total	20 600	18 900	18 500	17 000		

Note : les gains en € par ETP et le taux de réduction de 15 % sont issus des rapports intermédiaires de l'association ETCLD, la transposition en gain par individu est faite par la Dares.

1. Evolution du coût socio-fiscal avant et après l'entrée en EBE (hors taux de réduction de 15 %)

L'analyse de l'association ETCLD porte sur trois catégories de coûts et bénéfiques : les économies « individualisables », qui correspondent à la baisse de prestations reçues par les individus (incluant les allocations chômage) ; les recettes « individualisables », qui

correspondent au surplus de cotisations et contributions versées par les individus ainsi que par les EBE ; et les coûts évités par le retour en emploi (santé, délinquance, etc.). Ces différents postes sont examinés un à un par la suite.

Les économies individualisables sont estimées par l'association ETCLD à 5 200 € par individu salarié en EBE, là où notre analyse les estime à 2 600 € par individu. La différence s'explique principalement par la situation des bénéficiaires avant leur entrée dans les EBE : dans l'analyse menée par l'association ETCLD, l'hypothèse a été faite que tous les salariés embauchés en EBE étaient auparavant des demandeurs d'emploi de longue durée ayant un revenu de remplacement situé au niveau du seuil de pauvreté, composé d'allocation chômage et de prestations sociales. Or d'après les données individuelles relatives aux bénéficiaires eux-mêmes, la moitié de ces individus seulement étaient inscrits à Pôle emploi en catégorie A en décembre 2016 ; 34 % n'étaient pas inscrits à Pôle Emploi. Au final, les bénéficiaires percevaient *avant* leur entrée dans l'EBE un montant de prestations inférieur d'environ 1 000 € à celui supposé par l'association ETCLD.

Les recettes « individualisables » sont évaluées à 7 500 € par individu et par an par l'association ETCLD contre 2 400 € sur données individuelles. Ces recettes incluent les cotisations salariales et patronales³, les impôts et taxes payés par les entreprises, ainsi que le gain de TVA lié à la hausse de consommation des individus. L'écart entre les estimations réalisées sur données simulées et données réelles est principalement dû aux cotisations salariales et patronales qui apparaissent sous-évaluées par l'association ETCLD pour la période précédant l'entrée dans l'EBE. En effet, environ quatre bénéficiaire sur dix retrouvés dans les données Cnaf ou Pôle emploi fin 2016 étaient déjà en emploi avant leur entrée en EBE, ce qui induisait le paiement de cotisations sociales.

Par contre, l'analyse menée par l'association ETCLD estime un surplus de TVA proche de celui obtenu sur données : le surplus de gain estimé de TVA sur données résulte d'une hypothèse de taux de TVA moyen (14 %) retenu plus élevé relativement à l'analyse menée par l'association ETCLD (*cf.* détail dans la section méthodologique). Le taux de TVA effectif moyen retenu ici tient spécifiquement compte du niveau de revenu des bénéficiaires (*cf.* section suivante pour les détails méthodologiques). Ce taux de TVA moyen plus élevé retenu dans la présente analyse fait ainsi plus que compenser un gain en revenu plus faible induit par l'entrée dans l'EBE (relativement à l'analyse de l'association ETCLD) : en effet, dans l'analyse sur données individuelles réelles, les revenus *avant* l'entrée en EBE apparaissent plus élevés que dans les hypothèses retenues par l'association ETCLD, ce qui induit un gain en revenu plus faible. Dans les deux analyses, il a été fait l'hypothèse que la propension à consommer le revenu supplémentaire était de 100 %.

Par ailleurs, il convient de noter que le gain en termes d'impôts et taxes versés par les entreprises (rapportés par individu) apparaît faible (environ 400 €), pour les analyses menées sur données simulées et données réelles. En l'absence d'information sur les entreprises dans lesquelles pouvaient travailler certains bénéficiaires de l'expérimentation *avant* leur entrée en EBE, il a été supposé que ces entreprises ne dégageaient aucun impôt ou taxe. Cette hypothèse vient donc réduire le gain socio-fiscal avant l'entrée dans l'EBE dans l'analyse présente et surestime donc le gain lié à l'expérimentation.

Les coûts évités par le retour à l'emploi sont estimés par l'association ETCLD à 3 300 € par individu et par an. Pour mémoire, ces coûts évités sont constitués de gains en terme de santé ou de moindre délinquance. La mobilisation de données individuelles sur la santé requiert des délais qui n'étaient pas compatibles avec le calendrier des travaux menés ici. Cet important volet de l'évaluation n'a donc pu faire l'objet d'une analyse sur données effectives. Certains éléments appellent toutefois à la prudence quant aux économies à attendre en matière de santé liée à l'entrée dans l'EBE : tout d'abord, les effets positifs attendus sont

³ Le CICE est également pris en compte dans l'analyse

probablement observables seulement sur le long terme ; ensuite, une augmentation des ressources conduit généralement à une *augmentation* des dépenses de santé pour les individus (par exemple, achat de lunettes ou réalisation de soins dentaires). Par conséquent, les gains financiers à attendre d'une amélioration de la santé ne sont pas nécessairement très significatifs à court terme⁴. Les autres coûts évités identifiés dans l'analyse de l'association ETCLD, comme les moindres dépenses liées à la délinquance, semblent difficilement individualisables.

Au final, la comparaison entre situations antérieure et postérieure à l'entrée en EBE menée sur données réelles conduit à un gain net pour la collectivité d'environ 5 000 € par individu et par an, un gain de deux fois et demi moindre à celui estimé sur données simulées (12 700 €).

2. Evolution du coût socio-fiscal avant et après l'entrée en EBE, en comparaison avec les faux-jumeaux (y compris taux de réduction de 15 %)

La comparaison du gain socio-fiscal *avant* et *après* l'entrée en EBE, relativement à l'évolution observée dans la population témoin de « faux-jumeaux » permet de tenir compte d'éventuels effets d'aubaine, ainsi que d'autres facteurs susceptibles d'affecter les résultats (conjoncture, changements de législation). Ces résultats doivent donc être comparés aux résultats obtenus sur données simulées, *y compris* application du taux de réduction. L'analyse sur données réelles permet d'estimer les gains socio-fiscaux à environ 4 600 € par personne par an, contre 10 800 € pour l'analyse de l'association ETCLD (y compris taux de réduction).

Au final, la comparaison du gain socio-fiscal induit par l'entrée en EBE des bénéficiaires de l'expérimentation avec celui obtenu pour les faux-jumeaux conduit à réduire modérément ce gain (de presque 10 % de 5 000 € à 4 600 €). Cela s'explique par l'évolution de la situation des faux-jumeaux, et du jeu du cadre socio-fiscal qui s'adapte à l'évolution de la vie professionnelle. En effet, la situation vis-à-vis de l'emploi des faux-jumeaux s'améliore modérément avec une augmentation de la quotité de travail, ce qui induit des évolutions sur les prestations qu'ils reçoivent ou sur les impôts, taxe ou cotisation qu'ils contribuent à générer - mais dans des proportions qui se compensent. En effet, si les faux-jumeaux bénéficient sur la période observée d'un montant équivalent de prestations sociales, les allocations chômage versées diminuent tandis que la prime d'activité augmente, ce qui traduit bien une amélioration de leur situation professionnelle. Ce basculement entre allocations chômage et prime d'activité témoigne pour ces publics d'une activation des dépenses sociales permise en l'état par le cadre socio-fiscal.

3. Les tests de robustesse menés sur données individuelles confirment les ordres de grandeur présentés dans l'analyse précédente

Plusieurs tests ont été réalisés pour évaluer la robustesse des résultats présentés précédemment :

- **Méthode alternative de sélection des faux-jumeaux**

⁴ Sans que cela ne remette en cause bien sûr le gain (non financier) pour la collectivité induite par l'amélioration de la santé de ses membres, notamment les plus fragiles.

Dans le cadre de l'analyse contrefactuelle, chaque bénéficiaire est comparé à trois faux-jumeaux (cf. section suivante pour le détail de la méthode d'identification des faux-jumeaux). Pour tester la robustesse des résultats obtenus à cette méthode d'identification des faux-jumeaux, une méthode alternative a été développée : parmi les trois faux-jumeaux de chaque salarié en EBE, seuls ceux dont la situation vis-à-vis de l'inscription à Pôle Emploi est la plus proche au 4^{ème} trimestre 2016 a été retenue. Cette méthode alternative permet de tenir compte en priorité du parcours professionnel récent des bénéficiaires de l'expérimentation et de rechercher les faux-jumeaux qui leur ressemblent le plus, de ce point de vue spécifiquement. Cette méthode alternative conduit à des résultats très similaires, avec un gain pour la collectivité de 4 400 € par individu et par an (contre 4 600 € présentés ci-dessus) : les écarts observés entre faux-jumeaux et bénéficiaires ne semblent donc pas de nature à remettre en cause les principaux résultats de notre analyse⁵.

- **Modification des hypothèses de projection des prestations**

Un second test de robustesse consiste à utiliser non pas les montants de prestations sociales effectivement touchées sur la période considérée mais le montant de prestations simulées par la CNAF sur la période considérées (cf. section suivante pour les détails méthodologiques). Le recours à des prestations simulées plutôt que effectivement perçues permet davantage de tenir compte de l'évolution des prestations au fil du temps au vu de la situation familiale des individus. Cette modification sur les prestations retenues laisse les chiffres présentés en partie 1 inchangés.

- **Modification des hypothèses d'imputation des revenus**

Afin de tester l'influence de la méthode d'affectation des revenus d'activité, un test additionnel a été effectué, consistant à annuler l'ensemble des revenus d'activité imputés selon les données d'enquête (cf. partie C.2.). Cette méthode d'imputation par données d'enquête est utilisée pour l'ensemble des bénéficiaires pour lesquels on ne dispose d'aucune information relative aux revenus de ces individus dans les données de Pôle emploi ou de la Cnaf.

Avec cette méthode, le gain socio-fiscal annuel lié à l'expérimentation passe à 6 400 € au lieu de 5 000 € pour la méthode avant-après. Ce scénario consistant à affecter un revenu nul à l'ensemble des individus non observés dans les données de la CNAF ou de Pôle Emploi peut toutefois sembler extrême dans la mesure où il revient à supposer un non-recours total aux prestations sociales pour cette population.

- **Restriction du champ aux demandeurs d'emploi de catégorie A**

Un test additionnel consiste à restreindre l'analyse du coût socio-fiscal aux bénéficiaires inscrits à Pôle emploi en catégorie A en décembre 2016, et à leurs faux-jumeaux respectifs. Ce test permet de se rapprocher davantage du cadre d'analyse dans lequel les simulations ont été réalisées par l'association ETCLD dans lesquelles les bénéficiaires de l'expérimentation ne bénéficient d'aucun revenu d'activité préalablement à leur entrée en EBE. Sur ce champ restreint, le gain socio-fiscal annuel lié à l'expérimentation passe à 8 100 € au lieu de 5 000 € pour la méthode avant-après, et à 6 800 € au lieu de 4 600 € pour la méthode en différence de différence. Resserrer le ciblage de l'expérimentation permettrait donc d'améliorer son bilan socio-fiscal pour la collectivité.

⁵ On note par ailleurs que, comme expliqué ci-après dans la description détaillée de la méthodologie, la validité d'une analyse par différence de différences ne repose pas sur la similarité à *une date donnée* du groupe des traités et du groupe des témoins. Elle repose plutôt sur l'hypothèse qu'en l'absence du dispositif, les deux groupes auraient évolué de façon similaire.

Au final, l'analyse menée sur données effectives semble indiquer que les économies imputables à l'expérimentation sont assez largement inférieures à celles qui avaient été estimées initialement à partir de simulations . Le dispositif conserverait donc un coût à financer par la collectivité malgré l'activation des dépenses passives : la subvention de l'Etat et des départements (18 160€ de contribution au développement de l'emploi par ETP en 2018⁶) ne serait en effet pas compensée par les gains socio-fiscaux pour la collectivité.

⁶ Source : Arrêté du 20 mars 2018 fixant le montant de la participation de l'Etat au financement de la contribution au développement de l'emploi, pour l'année 2018. « *le montant de la participation de l'Etat au financement de la contribution au développement de l'emploi est fixé, au titre de l'année 2018, à 101 % du montant brut horaire du salaire minimum de croissance* », soit 18 161 € pour un temps plein.

Analyse des coûts et bénéfices de l'activation des dépenses passives par l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée »

Présentation de la méthodologie

La méthode d'estimation du gain socio-fiscal lié à l'entrée en EBE des bénéficiaires de l'expérimentation repose sur la reconstitution, à partir de données individuelles, de leurs trajectoires en emploi, avant et pendant leur emploi dans les EBE, ainsi que de la reconstitution de l'ensemble du champ des prestations qui ont pu être leur être versées avant l'entrée en EBE. Un travail similaire a été conduit sur des faux-jumeaux qui ont pu être sélectionnés de façon à être le plus ressemblant possible du point de vue de l'éloignement au marché du travail notamment. Cette section détaille (i) les modalités de reconstitution de ces trajectoires en emploi et de prestations sociales versées et (ii) la méthodologie mobilisée pour identifier les faux jumeaux.

1. Une reconstitution rétrospective des trajectoires sur trois ans des salariés en EBE à décembre 2018

Dans un premier temps, cette partie présente la méthodologie développée pour reconstituer rétrospectivement les trajectoires des salariés des EBE à fin 2018⁷. La méthodologie permet de reconstituer une chronique d'observation en termes de statut d'emploi, de revenus d'activité ou de prestations sociales perçues ainsi que de prélèvements obligatoires payés par les individus. Les travaux s'appuient sur des sources de données hétérogènes ainsi que sur une méthodologie permettant de réconcilier ces sources et de les mettre en cohérence tout au long de la période pour aboutir à la reconstitution harmonisée des trajectoires.

A. Des sources de données hétérogènes

1. Les données de l'association ETCLD

Deux types de données provenant de l'association ETCLD ont été utilisées : des données comptables relatives aux EBE et des données individuelles relatives aux salariés des EBE dont certaines provenant d'enquêtes auprès des bénéficiaires.

Les données comptables des EBE ont notamment permis de connaître les montants totaux de taxes et impôts payés par les EBE, qui sont ensuite affectés aux individus pendant leur emploi en EBE dans le cadre de l'analyse coûts-bénéfices. En pratique, les montants observés pour une année et une EBE données sont rapportés au nombre de salariés présents pour l'EBE l'année en question. Le montant moyen ainsi obtenu est affecté à chaque salarié de l'EBE pour l'année donnée dès lors que le salarié travaille pour l'EBE.

⁷ Par la suite, la méthode est étendue pour reconstituer la trajectoire des témoins auxquels sont comparés les salariés des EBE pour l'analyse contrefactuelle (cf. partie II)

Les données individuelles permettent de connaître, d'une part, pour les bénéficiaires enquêtés, leurs caractéristiques individuelles : âge, genre, date de naissance, état civil, niveau de formation, et d'autre part, pour presque tous les salariés de chaque EBE, leur date de début de contrat, leur quotité de travail, et leur salaire⁸. Si ces données permettent d'établir une analyse fine des coûts et bénéfices liés à l'entrée en EBE selon les caractéristiques des salariés, elles permettent avant tout de disposer d'informations pour repérer et identifier les salariés des EBE dans les autres sources de données mobilisées, par comparaison et rapprochement (*cf.* encadré ci-dessous).

2. Les données de la CNAF

Des données provenant de la CNAF, relatives à l'ensemble des individus salariés ou non d'une EBE, ont été utilisées. Elles permettent d'une part de reconstituer les prestations perçues par les individus, d'autre part de récolter des informations sur leurs trajectoires de revenus.

La CNAF a d'abord apparié la liste de bénéficiaires et de faux-jumeaux à leurs propres bases de données, à partir des noms et prénoms. Certaines des prestations versées par la CNAF sont individuelles, mais beaucoup dépendent de la situation du foyer : par conséquent, la CNAF a recherché dans ses fichiers les bénéficiaires et les faux-jumeaux parmi les personnes responsables du dossier CNAF, mais aussi parmi les autres membres du foyer correspondant au dossier. La recherche est effectuée parmi les dossiers en 2016, 2017 ou 2018, et pouvoir ensuite utiliser les informations afférentes pour reconstituer l'évolution de la situation des bénéficiaires et des faux jumeaux avant leur entrée dans les EBE (T4 2016) et après (T4 2018). Cet appariement a permis à la CNAF de retrouver un NIR⁹ pour chaque individu de l'échantillon membre d'un foyer pour lesquels une prestation au moins a été versée depuis 2016. La CNAF a ensuite pu rechercher l'ensemble des dossiers rattachés aux NIR ainsi retrouvés.

Ces dossiers permettent d'extraire les informations relatives aux prestations versées, qui peuvent être regroupées en deux catégories : prestations « contemporaines » et prestations annuelles versées sur la base du revenu de l'année n-2.

- Les prestations contemporaines sont la prime d'activité (PPA), le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation adulte handicapé (AAH) et le complément d'allocation adulte handicapé (CAAH). Leurs montants sont calculés sur la base des ressources du trimestre précédent ;
- Les aides au logement (APL : aide personnalisée au logement ; ALF : allocation de logement familiale ; ALS : allocation de logement sociale) sont versées sur la base des revenus de l'année n-2¹⁰. Toutefois, quand la situation d'un individu devient plus défavorable, le mécanisme dit d'abattement-neutralisation permet de prendre en compte instantanément la baisse de revenus dans le calcul des droits à prestation.

Pour l'ensemble des personnes éligibles à l'une de ces prestations, les revenus de la période de référence, et les montants de prestation versés sont ainsi connus.

D'autres prestations gérées par la CNAF ne sont pas prises en compte ici, notamment les allocations familiales, qui dépendent à la fois des revenus et de la configuration du foyer. En effet, les plafonds de revenu pour bénéficier de ces aides sont relativement élevés par rapport

⁸ Une EBE n'a pas fourni ces informations : on suppose alors que les salariés sont à temps plein et au SMIC.

⁹ Numéro d'inscription au répertoire. Il est nécessaire de passer par un appariement nom-prénom pour retrouver les NIR des individus car la Dares n'a pas accès à cet identifiant.

¹⁰ La réforme des aides au logement prévoit une évolution du mode de calcul de ces aides, mais ne s'appliquera qu'à compter de janvier 2020, et n'a donc pas d'effet dans le cadre de notre analyse.

à la situation des individus considérés dans notre analyse : en première approche, on peut donc supposer que l'évolution des ressources des individus dans le champ de notre analyse est suffisamment restreinte pour que les ressources ne soient pas un facteur limitant pour l'accès à ces prestations. A configuration familiale donnée, l'accès à ces aides n'évolue pas et elles sont sans incidence sur l'évolution du coût socio-fiscal en lien avec l'expérimentation. En outre, l'évolution de la configuration familiale n'est pas connue, et serait en tout état de cause assez indépendante de l'effet du changement de statut – relativement à l'emploi – et de revenus qu'on cherche à mesurer ici. Pour la même raison, les prestations relatives à l'accueil du jeune enfant et la prime de rentrée scolaire ne sont pas non plus prises en compte. La prime exceptionnelle de fin d'année n'est pas non plus prise en compte : cette prime est conditionnée à la perception des autres minimas sociaux et viendrait donc renchérir le coût socio-fiscal pour les bénéficiaires avant l'entrée en EBE d'un montant annuel variant entre 150 et 400 € (selon la configuration familiale que nous ne connaissons pas) ; en tout état de cause, cela ne modifierait pas l'ordre de grandeur des résultats présentés ici.

Ces données, relatives aux prestations effectivement perçues, sont disponibles jusqu'à décembre 2018. Afin de se projeter à plus long terme, la CNAF a également simulé les droits aux aides au logement à horizon deux ans, sous l'hypothèse que la configuration du foyer reste identique, sur la base des revenus trimestriels connus dans la base CNAF (scénario 1) ou des revenus imputés par la Dares pour le premier trimestre 2019 selon la méthode expliquée dans la partie suivante (scénario 2). L'objectif est ici de neutraliser l'existence de mécanismes d'intéressement qui, pour une période donnée inférieure à 24 mois, propose des conditions temporairement plus avantageuses en termes de cumul entre prestations sociales et revenu d'activité. Dans les deux cas, cette simulation n'intègre pas le mécanisme d'abattement-neutralisation et peut donc conduire à sous-estimer les montants d'aides au logement réellement perçus pour cette période, pour l'ensemble des individus de notre base d'étude qu'ils soient salariés en EBE ou non.

3. Les données de Pôle emploi

Des données provenant de Pôle Emploi, relatives à l'ensemble des individus salariés ou non d'une EBE, ont été également utilisées. Comme pour les données CNAF, un appariement sur la base des informations de l'état civil est utilisé pour retrouver les identifiants Pôle emploi correspondant aux individus de notre base d'étude (bénéficiaires et faux-jumeaux).

Pour chacun des individus retrouvés, on dispose ainsi de l'historique de son parcours à Pôle Emploi sur la période 2016-2018. Sont en particulier disponibles les dates de début et de fin d'inscription ainsi que la catégorie d'inscription pour chaque mois de la période. Il est ainsi possible de reconstruire la durée continue d'inscription en catégorie A à compter de janvier 2016 et qui peut servir à identifier les demandeurs d'emploi de longue durée parmi les inscrits à Pôle emploi. Le nombre d'heures travaillées chaque mois est aussi disponible ainsi que des informations sur le passage en formation et le type d'accompagnement dont a bénéficié le demandeur d'emploi sur la période. Les données de Pôle emploi permettent aussi d'identifier les demandeurs d'emploi bénéficiant d'une allocation chômage et détaillent alors le type d'allocation et les montants d'allocations perçus.

4. L'enquête par questionnaire de la Dares sur les territoires expérimentaux

L'enquête menée par la Dares dans le cadre de cette évaluation a porté sur l'exhaustivité des salariés des EBE à mi-2018 et a permis de recueillir les réponses de 65 % d'entre eux (*cf.* encadré pour une présentation de l'enquête). Des travaux d'expertise et de redressement de la non-réponse totale ont permis de montrer que le biais de sélection introduit par cette collecte partielle pouvait être neutralisé dans la production de résultats statistiques par l'application de méthodes usuelles adéquates (voir ci-dessous).

Les données de l'enquête contiennent des informations qui permettent notamment de compléter ou d'évaluer la cohérence des sources administratives utilisées en parallèles. Celles-ci ont trait notamment au revenu, au statut d'emploi, au niveau de formation, à l'existence éventuelle d'un handicap et, plus largement, à l'ensemble des caractéristiques sociodémographiques (âge, sexe, taille et composition du ménage). Ces informations sont mobilisées par la suite pour établir des statistiques descriptives sur les trajectoires des salariés des EBE ainsi que pour compléter les données administratives dans l'imputation des ressources au cours de la période d'observation.¹¹

¹¹ L'ensemble de ces informations sont également présentes et mobilisées pour les faux jumeaux dans le cadre de l'évaluation par démarche contrefactuelle.

Présentation de l'enquête de la DARES sur les territoires de l'expérimentation TZCLD :

L'enquête a été réalisée en France métropolitaine dans les 10 territoires pilotes (ou expérimentaux) et dans des territoires similaires (dits témoins¹²) en termes de chômage de longue durée, de niveaux de vie et de caractéristiques sociodémographiques (commune, quartier prioritaire de la politique de la ville ou IRIS). Les personnes interrogées se répartissent en cinq catégories :

- trois populations dans les territoires « pilotes » : bénéficiaires, éligibles (chômeurs de longue durée et des bénéficiaires du RSA) et résidents âgés de plus de 18 ans ;
- deux populations dans les territoires « témoins » : éligibles et résidents (appelés par la suite éligibles témoins et résidents témoins)

Les deux objectifs principaux de cette enquête sont de :

- compléter les données disponibles dans les fichiers administratifs pour analyser les trajectoires professionnelles et sociales des bénéficiaires et mesurer l'impact du dispositif sur celles-ci (emploi, bien être, santé, lien social) en les comparant à une population témoin ;
- évaluer l'impact de l'expérimentation sur les résidents des territoires de l'expérimentation, en particulier leur cadre et qualité de vie. Les principaux thèmes abordés par l'enquête sont les suivants : conditions de vie (bien être, santé, logement, situation financière, etc.), cadre et qualité de vie.

La collecte est prévue en trois vagues. La première vague a eu lieu du 20 août au 20 novembre 2018, un an et demi après l'entrée dans le dispositif. Deux ré-interrogations sont ensuite prévues et commenceront fin 2019 et 2021. Plusieurs modes de collecte sont utilisés. Pour tous les types de publics (bénéficiaires, éligibles et résidents), une collecte Internet est privilégiée. Elle est complétée par une collecte par téléphone afin d'accroître le taux de réponse de l'enquête. Le prestataire et organisme collecteur BVA est chargé de réaliser l'enquête sur le terrain.

La base de sondage pour les résidents des territoires pilotes et témoins est la base de la taxe d'habitation. Les bases de sondage pour les bénéficiaires, éligibles des territoires pilotes et témoins sont le fichier historique de Pôle Emploi et la base des bénéficiaires du RSA. Les bénéficiaires ainsi que les éligibles des territoires pilotes, ont été interrogés de manière exhaustive.

Une fois la 1^{ère} vague terminée, il a fallu procéder à différentes étapes afin d'obtenir des résultats représentatifs :

1) La correction de la non-réponse, faite en deux temps :

- l'estimation de la probabilité de non-réponse par l'estimation d'un modèle économétrique à choix discret a permis d'identifier les caractéristiques des enquêtés pouvant expliquer la non-réponse totale
- la constitution de groupes de réponse homogène (GRH) à partir de méthodes usuelles de classification ascendante hiérarchique (CAH) a permis de découper l'échantillon en six groupes, chacun caractérisé par des taux de réponse comparables, et d'estimer une probabilité de réponse moyenne pour chacun des enquêtés de ces groupes. L'échantillon a été repondéré en associant à chaque enquêté répondant un poids égal à l'inverse de la probabilité de réponse prédite individuellement par la méthode précédente.

¹² Au total, ont été sélectionnés comme témoins 9 IRIS distincts, 15 QPV distincts et 119 communes distinctes.

2) L'application d'une méthode de calage sur marge afin de combler les écarts résiduels entre la structure de l'échantillon ainsi repondéré et la structure de la population des salariés des EBE. Cette méthode a permis de corriger à la marge les poids obtenus au terme de l'étape précédente afin que l'échantillon soit représentatif de la population des bénéficiaires sur la base des caractéristiques individuelles observables pour l'ensemble de la population des salariés des EBE (sexe, âge, niveau de diplôme, territoire). Une méthodologie similaire a été appliquée pour les éligibles et les résidents de l'échantillon. Ces méthodes assurent à la base finale une représentativité des résultats sur l'ensemble des bénéficiaires à juin 2018.

Cette enquête s'inscrit dans le cadre de l'évaluation de l'expérimentation Territoires Zéro chômeur de longue durée, prévue par la loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée. Selon le décret n° 2016-1027 du 27 juillet 2016 : « l'évaluation mesure les effets de l'expérimentation sur la situation globale des territoires en matière d'emploi, de qualité de vie, d'inégalités et de développement durable. En particulier, elle s'attache à déterminer l'impact de l'expérimentation sur ces différents aspects, en comparant l'évolution constatée sur ces dimensions par rapport à une situation où l'expérimentation n'aurait pas été mise en place. Elle utilise à cette fin tous les instruments d'observation adaptés de nature quantitative ou qualitative ».

B. L'appariement des données

Les individus de l'échantillon utilisé pour l'étude, qui sont recherchés dans les différentes sources de données susmentionnées, sont identifiés par un identifiant unique muet créé de manière *ad-hoc*. Cet identifiant permet d'apparier les données issues de l'association ETCLD, de la CNAF, de Pôle Emploi et de la Dares en une base unique comprenant une ligne par individu et par mois, comprenant l'ensemble des individus de l'échantillon pour la période allant du quatrième trimestre 2016 au premier trimestre 2019. Cette étape nécessite tout d'abord que les états civils des individus rattachés aux identifiants aient été retrouvés dans chacune des sources administratives mobilisées.

Rechercher et apparier les individus sur la base de leur état-civil

Cet encadré présente les principes de la méthodologie utilisée ici pour rechercher et apparier des individus identiques issus de bases de données différentes à partir de leur État-civil. En effet, tant pour les données administratives de la CNAF, de Pôle Emploi ou de l'ASP que pour les données d'enquête de la Dares, il n'a pas été possible d'accéder au NIR ou à tout autre identifiant unique approchant pour identifier les individus. Or, pour pouvoir reconstituer au mieux les trajectoires des individus rétrospectivement sur trois ans, tant en termes d'accès aux différentes prestations sociales existantes que d'inscription à Pôle Emploi, il convient d'identifier et d'articuler entre eux les épisodes de présence de chaque individu dans le champ de l'étude dans chacun des fichiers mobilisés.

Pour ce faire, la Dares a fourni à chacun des producteurs des données administratives mobilisées une liste des états-civils des individus à rechercher dans les fichiers de données (nom, prénom, commune de résidence, date de naissance). Chacun des producteurs a recherché dans ses données administratives les individus les plus proches du point de vue de cette liste d'informations. Cependant, il est fréquent que, à la suite de problèmes de saisie informatique des données, les chaînes de caractères correspondant à ces informations ne soient pas identiques d'un fichier à l'autre. Un retour des seuls individus ayant fait l'objet d'un

appariement exact sur les chaînes de caractères correspondant à l'État-civil serait donc trop restrictif et conduirait à exclure de la base l'ensemble des individus existant dans les données administratives et pour lesquels les chaînes de caractères définissant l'État-civil seraient légèrement différentes d'une base à l'autre (par exemple, non-respect de la casse, inversion du mois et de l'année dans la saisie de la date de naissance, une inversion entre le code commune Insee et le code postal de la commune de résidence, etc.). Il est donc nécessaire de recourir à des méthodes d'appariement automatisées qui soient plus souple qu'un appariement exact et permettant tout de même d'éliminer les rapprochements dont la qualité d'adéquation serait *a priori* jugée douteuse.

La méthode proposée procède en trois étapes : 1) l'application de traitements préalables d'harmonisation aux chaînes de caractères sur la base desquels l'appariement est réalisé (les États-civils dans le cas présent), 2) la définition d'une distance permettant d'identifier les individus dans chacune des bases appariées qui sont plus ou moins proches les uns des autres et 3) la définition de critères opérationnels permettant de définir un seuil au-delà duquel des individus ne sont plus appariables. En pratique, les étapes suivantes ont été suivies :

Tout d'abord, les informations constitutives des États-civils des individus sont concaténées les unes aux autres et intégralement passées en majuscules et l'ensemble des espaces sont éliminés de la chaîne de caractère ainsi construite pour chaque individu dans chacune des bases appariées.

Ensuite, chaque individu d'une base est comparé à chaque individu de l'autre base et une distance entre eux est construite. Différentes distances existent entre chaînes de caractères. Leur principe général consiste à compter le nombre de permutations qu'il faut faire subir à l'une des chaînes considérées pour retomber sur l'autre. Ce nombre de permutations peut être normalisé en le rapportant à la taille moyenne des deux chaînes de caractères, afin d'éviter de biaiser systématiquement le sens de l'appariement en faveur des chaînes de caractères les plus courtes. En effet, plus une chaîne de caractère est longue, plus le risque d'erreur est grand.

Sur la base de cette distance, on retient les plus proches voisins comme sujets candidats à l'appariement. Lorsqu'une paire d'individus dont chacun est issu de l'une ou l'autre des bases que l'on souhaite appairer se distingue nettement, *ie* que la distance entre eux est nettement plus faible que la plus faible des distances suivantes, les deux individus sont appariés. Lorsque la ressemblance entre une paire est moins flagrante qu'entre d'autres paires candidates, un travail de reprise manuel est nécessaire¹³.

¹³ Pour plus de précisions sur les méthodes d'appariement sur chaînes de caractères et la documentation d'une application concrète, voir HAMEAU, A., LARIEU, S., MARRAKCHI, A., MONTAUT, A., DIXTE, C., CODER, Y., HARMAN, S. (2019), « Appariement entre l'enquête emploi et le fichier historique des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi : méthodologie et premiers résultats », Document d'étude de la Dares.

C. La reconstitution des trajectoires d'activité, de revenus et de droits sociaux

1. Une stratégie d'imputation des revenus adaptée à la diversité des situations observées au cours des trajectoires

L'estimation du gain socio-fiscal lié à l'entrée dans une EBE (et pour les faux-jumeaux) requière des informations relatives aux salaires, notamment pour calculer les cotisations sociales, y compris dans la période qui précède l'entrée dans les EBE. Comme cette information est manquante, différentes méthodes ont été employées pour l'estimer au mieux. En effet, la diversité des situations observées pour les individus du champ de l'analyse, et la multiplicité des sources de données, nécessite d'adopter une stratégie pour mettre ces sources en cohérence et être en mesure de reconstituer de façon harmonisée des trajectoires rétrospectives faisant intervenir des informations issues de chacune de ces sources. Cette stratégie se décline en plusieurs étapes.

- **Individus non-salariés d'une EBE**

Pour les individus retrouvés dans le fichier de Pôle Emploi, lorsqu'ils sont indemnissables, le nombre d'heures travaillées est utilisé afin de reconstituer un revenu d'activité, en faisant l'hypothèse que les individus sont rémunérés au Smic horaire. Lorsque le nombre d'heures travaillées renseigné est supérieur à un temps plein (soit 151,67 heures par mois), on suppose que l'individu gagne le Smic, sauf si un revenu d'activité contemporain est disponible à partir des données de la CNAF, auquel cas on suppose que le revenu mensuel de l'individu est égal à la moyenne entre ce revenu et le Smic.

Lorsque les individus ne sont pas retrouvés dans le fichier de Pôle Emploi mais qu'ils sont présents dans celui de la CNAF, les données de la CNAF relatives au revenu d'activité sont utilisées : données correspondant au revenu contemporain, s'il est disponible et que le mois d'étude est inclus dans le trimestre de référence ; revenu plus ancien sinon lorsqu'il est renseigné au titre des aides au logement et que le mois d'étude est inclus dans la période de référence correspondantes.

Lorsqu'un individu est retrouvé pour certains mois seulement, pour les mois manquants de 2016 et 2017, un revenu correspondant au point de sortie des aides au logement (montant de revenu d'activité minimal pour que l'individu n'ait plus droit aux aides) lui est imputé, calculé comme le 95^e percentile des revenus d'activité des individus ayant droit à ces aides et se trouvant dans la même configuration familiale.

Enfin, pour les années 2018 ou 2019, ou lorsque l'individu n'est retrouvé dans aucune de ces sources, un revenu lui est imputé par la Dares selon la méthode exposée à la fin de partie C.2.

L'utilisation des différentes méthodes pour l'affectation des revenus d'activité de décembre 2016 et 2018 est détaillée dans le tableau 1.

Tableau 1 – Part des différentes méthodes utilisées pour l’affectation des revenus pour les mois de décembre 2016 et 2018

	décembre 2016			décembre 2018		
	total	bénéficiaires	faux-jumeaux	total	bénéficiaires	faux-jumeaux
salariés en EBE	0%	1%	0%	49%	99%	0%
Pôle emploi et/ou Cnaf	57%	53%	60%	10%	0%	20%
Pôle emploi	14%	8%	21%	9%	0%	18%
PE écrêté ou Pôle emploi + Cnaf	2%	1%	3%	1%	0%	2%
CNAF trimestre de référence	14%	17%	12%	0%	0%	0%
CNAF année n-2	26%	28%	24%	0%	0%	0%
Imputation	43%	46%	40%	41%	1%	80%
Point de sortie APL	19%	26%	12%	0%	0%	0%
Imputation utilisant l'enquête	24%	20%	28%	41%	1%	80%

Source : Dares

Lecture : pour le quatrième trimestre 2016, le revenu d’activité est imputé par le biais d’une méthodologie fondée sur l’utilisation de régressions sur les données d’enquête de la Dares pour 24 % des individus dans le champ de l’étude

- **Individus salariés d’une EBE**

Pour les individus salariés d’une EBE, à partir de leur date d’entrée dans l’EBE, le salaire renseigné dans les données de l’association ETCLD est utilisé. Lorsque celui-ci n’est pas renseigné mais qu’un temps de travail est renseigné, un revenu d’activité total est calculé en supposant que l’individu est payé au Smic horaire. Si aucune de ces deux données n’est disponible, on suppose que l’individu est à temps plein et est rémunéré au Smic (ce qui est le cas de la majorité des salariés en EBE).

Pour ces individus avant leur entrée en EBE, la même méthode que pour les individus témoins est utilisée (cf. paragraphe précédent).

2. L’utilisation des données d’enquête pour compléter les données administratives (approche détaillée)

Pour les individus qui ne sont pas en emploi en EBE, et qui ne sont retrouvés ni dans les données de Pôle Emploi ni dans celles de la CNAF, on ne dispose d’aucune information directe sur leur revenu d’activité : un revenu d’activité doit donc leur être imputé en fonction de leurs caractéristiques.

Pour ce faire, les données issues de l'enquête sont utilisées. Celle-ci contient bien une variable de revenu d'activité, mais d'une part, elle est discontinuée (il s'agit des tranches de revenu), d'autre part elle porte sur les revenus du ménage et non de l'individu.

Dans un premier temps, on a donc regardé la répartition des revenus du ménage (par tranche) en fonction de la composition du ménage et du statut d'emploi de l'individu enquêté. Il ressort de cette analyse que pour les individus des ménages composés d'un seul adulte, la distribution des revenus est très resserrée autour d'un mode unique, dépendant du statut d'emploi de l'individu. Pour les autres configurations de ménages, en revanche, les distributions sont beaucoup plus étalées, ce qui s'explique par les différentes situations des autres adultes du ménage, pour lesquelles on ne dispose d'aucune information : dans cette configuration, il est dès lors impossible de déduire un revenu de l'individu à partir du revenu du ménage. On a donc utilisé seulement les observations correspondant aux ménages composés d'un seul adulte pour imputer des revenus à des individus appartenant à des ménages de configurations différentes, ce qui repose sur l'hypothèse qu'à caractéristiques individuelles identiques ces individus ont des revenus identiques indépendamment de la configuration de leur ménage.

Pour la suite, on travaille non pas sur les niveaux de revenu directement mais sur leurs logarithmes. On affecte à chaque tranche de revenus une valeur correspondant à la moyenne des logarithmes de ses bornes, puis on effectue une régression spécifique par statut d'emploi afin d'expliquer ces valeurs par les différentes caractéristiques observées (ménage ou individu). Les coefficients des régressions sont alors utilisés pour prédire, pour chaque individu, le revenu qu'il aurait dans chaque statut d'emploi. En fonction de son statut d'emploi, chaque individu se voit alors affecter le revenu d'activité prédit par le jeu de coefficients de la régression correspondante, pour l'ensemble des périodes où aucune information de la CNAF ou de Pôle Emploi n'est disponible concernant son revenu d'activité.

3. La simulation de prestations sociales à intéressement de moyen terme neutralisé

La trajectoire de revenus d'activité de l'ensemble des individus est ainsi reconstituée pour octobre 2016 – mars 2019.

Les allocations chômage (dont l'allocation de solidarité spécifique ASS et l'allocation de retour à l'emploi ARE) sont renseignées à partir des données de Pôle Emploi.

Les prestations versées – PPA, RSA, AAH et CAAH, aides au logement – sont renseignées à partir des données de la CNAF.

Les cotisations patronales et salariales sont simulées à partir de la législation en vigueur pour les différentes années considérées¹⁴. Les comptes des EBE permettent de retenir les montants effectifs versés de CICE et de taxes et impôts : ces montants sont individualisés en fonction des effectifs annuels de chaque EBE, et imputés aux salariés de chaque EBE. Pour les autres individus – et pour les salariés des EBE avant leur entrée en EBE – ces montants ne sont pas connus : le CICE est imputé – sous l'hypothèse que l'ensemble des entreprises employant les salariés du champ de l'étude bénéficient du CICE – en appliquant un taux de 6 % en 2016, 7 % en 2017 et 6 % en 2018¹⁵ au salaire brut (au-dessous de 2,5 Smic) ; les impôts et taxes payés par les entreprises hors EBE dans lesquelles les salariés auraient pu travailler avant leur entrée en EBE sont négligés¹⁶. Ceci est une approximation, susceptible

¹⁴ Avec le soutien de la DSS.

¹⁵ A compter de 2019 le CICE est transformé en exonération de cotisations sociales.

¹⁶ De même, les impôts et taxes payés par les entreprises dans lesquels travaillent les faux jumeaux sélectionnés pour l'analyse contrefactuelle sont également négligés. Cela revient à légèrement sous-estimer les rentrées de prélèvements obligatoires associées au contrefactuel, ce qui, à nouveau, induit

d'introduire un biais ; en tout état de cause ce biais est favorable à l'estimation des économies permises dans le cadre de l'expérimentation.

Les individus du champ d'étude considérés, aux revenus peu élevés, sont peu susceptibles d'être imposables, ce que confirme une simulation approximative¹⁷ de leur impôt sur le revenu : l'impôt sur le revenu n'est donc pas pris en compte dans le calcul du gain socio-fiscal induit par l'expérimentation. Par ailleurs, l'évolution des revenus des individus affecte leur consommation donc les montants de TVA reversés. Il est supposé ici que lorsqu'il dispose de 1 euro de revenu disponible supplémentaire, l'individu augmente sa consommation hors logement de 1 euro, ce qui correspond à une propension à consommer de 1. Cette consommation supplémentaire se décompose en

- 20 % d'alimentaire (hors alcool et tabac) avec une TVA à 5 %, et
- 80 % d'autres biens de consommation (vêtements, santé, loisirs, etc.) avec une TVA à 20 %.

Ces parts sont établies à l'aide des comptes des ménages de l'Insee pour les deux premiers quintiles de revenus¹⁸. Sous ces hypothèses, un euro de revenu supplémentaire conduit à reverser 0,14 euro de TVA.

Le solde pour la collectivité est finalement calculé comme la différence entre les gains – cotisations patronales, cotisations salariales, autres impôts et taxes versés par les EBE, TVA versée par les individus – et les coûts – allocations chômage, prestations sociales (PPA, RSA, AAH et CAAH, aides au logement) et CICE.

D. Les limites de l'approche : de l'intérêt de compléter par une démarche contrefactuelle

La méthodologie présentée jusqu'à présent permet de reconstituer les trajectoires rétrospectives sur trois ans des salariés des EBE à fin 2018. Elle permet ainsi d'étudier les évolutions qu'ils connaissent sur la période 2016 – 2018 en termes de statut d'emploi, de revenus d'activité, de prestations sociales perçues ou de prélèvements obligatoires versées et, ce faisant, de comparer leur situation avant et après leur entrée en EBE. La comparaison de ces différents postes permet donc de répliquer les calculs présentés dans le bilan intermédiaire de l'association ETCLD sur l'évolution du coût net pour le secteur public d'un salarié en EBE par rapport à sa situation avant son entrée dans l'expérimentation.

Toutefois, à ce stade, il n'est pas encore possible d'identifier la part de cette évolution qui peut être attribuée à l'existence des EBE. En effet, il est probable que, même en l'absence d'expérimentation, une part non négligeable des personnes embauchées comme salariés au sein des EBE auraient retrouvé un emploi et, ce faisant, auraient vu leur coût social net diminuer sur la période. Ainsi, les données issues de l'enquête de la Dares suggèrent qu'en 2018, des populations similaires sur des territoires comparables (*cf.* encadré) auraient connu un taux de retour à l'emploi compris entre 40 % et 45 %. Pour pouvoir identifier l'impact propre de l'expérimentation sur les trajectoires d'insertion professionnelle des salariés et sur la réduction de leur coût net pour les finances publiques, il faut être en mesure de défalquer des

un léger biais favorable à l'expérimentation. Toutefois, l'imputation d'impôts et taxes pour ces entreprises et leur attribution aux faux jumeaux aurait nécessité de disposer d'informations détaillées sur la taille et la situation économique des entreprises employant les faux jumeaux, information qui n'est pas disponible.

¹⁷ L'impôt sur le revenu est calculé par foyer fiscal et nous ne disposons pas des données afférentes (composition du foyer, revenus des autres membres) pour le calculer de manière exacte.

¹⁸ Source Insee (2011).

évolutions avant / après une estimation de ces évolutions qui auraient été observées pour ces personnes sur la même période *en l'absence d'expérimentation*. Le but de la partie suivante est de présenter une méthodologie permettant d'estimer la trajectoire moyenne qu'auraient connue les salariés des EBE en l'absence de l'expérimentation.

2. Une démarche contrefactuelle pour estimer ce qu'auraient été les trajectoires des salariés des EBE en l'absence de l'expérimentation

A. Principes généraux de la démarche : une approche contrefactuelle comptable plus qu'économétrique

Le but d'une approche par contrefactuel est de disposer d'une estimation crédible de ce qu'auraient été, en moyenne, les trajectoires des bénéficiaires d'un dispositif en l'absence de ce dispositif. Étant donné qu'un bénéficiaire ne peut être observé simultanément dans le dispositif évalué et en-dehors de celui-ci, la démarche consiste à estimer le contrefactuel à partir d'individus qui ne sont pas entrés dans le dispositif mais dont le profil ou les évolutions passées laissent à penser qu'ils auraient en toute probabilité connu des trajectoires comparables en moyenne à celles qu'auraient connues les bénéficiaires en l'absence de dispositif. Il s'agit donc de proposer une méthodologie permettant de sélectionner un ensemble d'individus pour servir à construire ce contrefactuel.

Cette méthode ne nécessite pas que les faux jumeaux sélectionnés soient identiques aux salariés des EBE en tout point du temps. En effet, la validité de la méthode de la différence en différences repose sur l'hypothèse que les trajectoires sur le marché du travail des individus non traités et celles des bénéficiaires -s'ils n'avaient pas été traités- auraient évolué de façon parallèle. L'existence de légères différences en niveau à un moment donné de la période d'observation entre les individus non traités sélectionnés pour l'analyse contrefactuelle et les bénéficiaires n'est donc pas de nature à remettre en cause la crédibilité de la démarche, tant qu'elle ne jette pas le doute sur la capacité du contrefactuel à remplir sa fonction en évolution.

B. Le choix du contrefactuel

Les individus choisis pour l'analyse contrefactuelle sont ci-après désignés comme faux-jumeaux. L'objectif de la démarche est d'associer un ensemble de faux-jumeaux à chaque salarié d'EBE à mi-2018. En effet, les faux-jumeaux sont sélectionnés à partir des données d'enquête de la Dares qui contient *ex ante* les informations nécessaires à leur sélection avant appariement avec les données administratives. L'analyse par différence-de-différences porte donc sur le champ restreint des 434 bénéficiaires à mi-2018, et non sur l'ensemble des bénéficiaires à fin 2018, car il n'aurait pas été possible d'attribuer des faux-jumeaux à ceux d'entre eux qui sont entrés en EBE à partir du troisième trimestre et qui ne sont donc pas présents dans l'enquête.

La méthodologie d'attribution des faux-jumeaux est présentée ci-dessous. Afin de rendre les résultats plus robuste et de limiter l'importance de l'aléa statistique dans les résultats finaux de comparaisons, le choix retenu est d'attribuer trois faux-jumeaux à chaque salarié d'EBE. Les faux-jumeaux sont sélectionnés avec remise, c'est-à-dire qu'il est possible que deux salariés d'EBE partagent un ou plusieurs faux-jumeaux.

Tableau 2 – Distribution du nombre de faux-jumeaux par bénéficiaire

Nombre de bénéficiaires associés	Part de faux-jumeaux (en %)
1	85,6
2	12,3
3	2,1

Source : enquête sur la Qualité de vie dans les territoires pour l'évaluation de l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée, Dares ; calculs Dares

Champ : ensemble des salariés en EBE à juin 2018 présents dans l'enquête

Lecture : 2,1 % des faux-jumeaux sont associés à 3 bénéficiaires.

1. Retour sur le *design* de l'enquête statistique de la Dares : territoires et populations

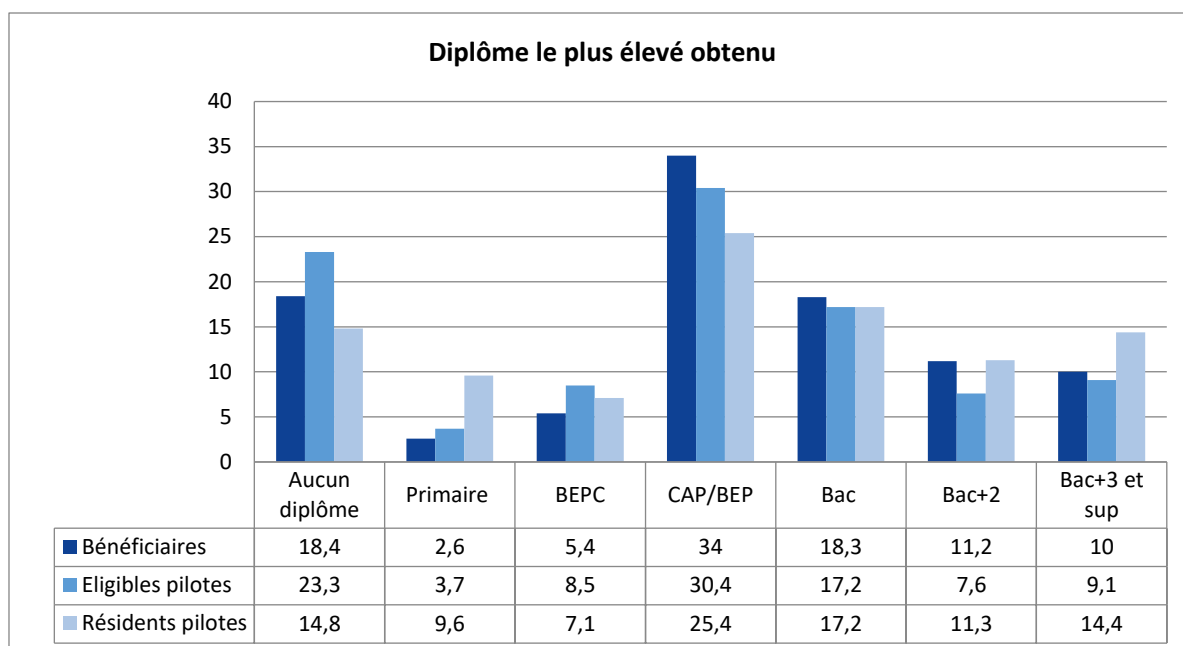
L'échantillonnage de l'enquête a été conçu à des fins d'évaluation par comparaison de populations et de territoires (*cf.* encadré). En pratique, l'enquête s'adresse, outre les salariés des EBE à juin 2018, à des populations définies *ex ante* par la Dares comme éligibles à une embauche en EBE, composée de demandeurs d'emplois inscrits à Pôle Emploi pour une durée supérieure à douze mois cumulés et de bénéficiaires du RSA¹⁹. Par ailleurs, outre les territoires sur lesquels l'expérimentation TZCLD s'est déployée, l'enquête porte sur des territoires dits « témoins », sélectionnés *ex ante* pour leur ressemblance avec les territoires de l'expérimentation (*cf.* ci-dessous et encadré). Il a ainsi été choisi de sélectionner les faux-jumeaux parmi les populations éligibles sur les territoires témoins. En effet, cette sous-population constitue un vivier de sélection échantillonné *ex ante* pour sa comparabilité avec les salariés des EBE. De plus, le fait de tirer les faux-jumeaux dans les territoires témoins et non sur ceux de l'expérimentation tient à l'existence d'un biais de sélection des salariés des EBE parmi l'ensemble des populations qui constituent la cible potentielle de l'expérimentation sur les territoires expérimentaux.

¹⁹ Rappelons que cette situation est mesurée en décembre 2017 et qu'elle a pu évoluer entre cette date et la date d'interrogation des enquêtés, entre août et novembre 2018.

Tableau 3 – caractéristiques des bénéficiaires de l’expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée et des éligibles sur les territoires pilotes et témoins

	Sexe (en %)		Âge (en %)				
	Femme	Homme	33 ans et moins	De 34 à 42 ans	De 43 à 51 ans	De 52 à 61 ans	62 ans et plus
Bénéficiaires	46	54	18	19	28	30	4
Éligibles pilotes	51	49	32	23	21	18	6
Éligibles témoins	53	47	29	27	19	19	6
Résidents pilotes	52	48	20	16	16	17	31
Résidents témoins	51	49	16	18	16	16	33

	Nombre de personnes dans le foyer (en %)			
	1	2	3	4 et plus
Bénéficiaires	25	29	20	26
Éligibles pilotes	20	26	21	33
Éligibles témoins	21	23	21	35
Résidents pilotes	24	33	16	27
Résidents témoins	24	32	16	28



2. Le choix des territoires témoins

Les territoires témoins sont déterminés en amont de l'échantillonnage de l'enquête de la Dares (cf. encadré). Chaque territoire expérimental se voit associer deux ou trois territoires témoins. Les territoires témoins sont choisis en-dehors de la zone d'emploi²⁰ des territoires expérimentaux associés, afin d'éviter que les comparaisons ne captent des effets de contamination de l'expérimentation sur des territoires proches.

Les territoires témoins sont retenus pour leur ressemblance avec les territoires expérimentaux sur la base d'un ensemble de caractéristiques qui peuvent être regroupées en quatre catégories²¹:

- La démographie des populations, en niveau et en évolution (population en 2014 et son évolution depuis 2009, répartition des niveaux de diplômes, densité de population)
- Les caractéristiques de l'emploi dans la zone d'emploi du territoire, en niveau et en évolution (part de demandeurs d'emplois en fin de mois en catégorie A dans la

²⁰ Le concept de zone d'emploi renvoie à un zonage géographique établi par l'Insee pour les études locales dans le domaine de l'emploi et des marchés locaux du travail. Les zones d'emploi sont construites à partir des données relatives aux déplacements domicile – travail des français mesurés dans le recensement de la population ? Une zone d'emploi est censée représenter un marché local de l'emploi.

²¹ En pratique, la sélection des territoires témoins consiste 1) à se restreindre aux territoires candidats possibles en-dehors des zones d'emploi concernées par l'expérimentation, 2) à construire un indicateur statistique de distance entre chaque territoire expérimental et l'ensemble des témoins potentiels, qui prennent en compte l'ensemble des variables retenues pour la comparaison et 3) à retenir les deux ou trois territoires les plus ressemblant selon ce critère de distance. Plus précisément, cet indicateur de distance est construit par l'application d'une méthode d'analyse en composante principale (ACP) à l'ensemble des territoires – expérimentaux ou témoins potentielles – sur l'ensemble des variables retenues pour la sélection, et à retenir, pour chaque territoire expérimental, les témoins potentiels les plus proches en moyennes sur les premiers axes pertinents de l'ACP.

population de 2012 à 2016, part de DEFM de longue durée dans la population de 2012 à 2016, part des actifs occupés travaillant dans la commune) ;

- Le déploiement préalable des dispositifs de la politique de l'emploi sur les territoires (part des contrats aidés 2016 dans la population et son évolution depuis 2012).

La participation politique des populations sur les territoires, mesurée par le taux de participations aux élections communales de 2014 et son évolution par rapport à 2008.²²

3. Le choix des faux-jumeaux dans les territoires témoins

Dans une seconde étape, chaque salarié d'EBE à mi-2018 présent dans l'enquête se voit associé trois faux-jumeaux sélectionnés dans les territoires témoins associé à son territoire expérimental de résidence et de travail. Cette sélection est réalisée sur la base de la ressemblance de chaque salarié avec ses faux-jumeaux du point de vue d'un ensemble de variables observées dans l'enquête : l'âge, le sexe, le niveau de diplôme, la taille du ménage, l'existence d'une situation de handicap (reconnue ou non), l'accès à un moyen de transports, la possession d'un permis de conduire, le ressenti déclaré vis-à-vis des ressources du ménage²³ et l'existence éventuelles de tarifs sociaux de l'électricité, du gaz ou des transports pour le foyer (cf. tableau 4 pour la liste exhaustive des variables et de leurs modalités).

En pratique, cela signifie que la démarche d'attribution de faux-jumeaux ne peut être réalisée que pour les 278 salariés des EBE à mi-2018 présents dans l'enquête, qui sont les seuls pour lesquels ces variables sont observées. Ces derniers constituent 65 % de l'ensemble des salariés des EBE à cette date (cf. encadré). Des travaux d'expertise et de correction de la non-réponse totale ont permis de s'assurer de la représentativité de ce sous-échantillon par rapport à la population totale des salariés des EBE à cette date. Cela signifie toutefois que la portée de la démarche par contrefactuelle menée ci-après se limite aux salariés embauchés jusqu'à mi-2018.

Une fois le champ de l'analyse délimité, un indicateur statistique de distance entre chaque salarié d'EBE et l'ensemble de ses faux-jumeaux candidats potentiels est mis en œuvre, qui intègre l'ensemble des variables précisées ci-dessus. La démarche de sélection des faux-jumeaux consiste à retenir, pour chaque salarié, les trois candidats qui lui sont le plus proche du point de vue de ce critère statistique de distance (cf. encadré ci-dessous). Comme indiqué plus haut, la sélection est faite avec remise, c'est-à-dire qu'un éligible peut se voir sélectionné comme faux-jumeaux pour plusieurs salariés d'EBE (cf. tableau 2).

La sélection des faux-jumeaux par la méthode d'appariement sur score de propension

Cet encadré vise à expliquer le principe général de la méthodologie permettant de construire l'indicateur statistique de distance entre individu utilisé pour attribuer à chaque salarié d'EBE les faux-jumeaux candidats qui lui ressemblent le plus. Cette mesure de la distance est appelé « score de propension ». Il est estimé par le biais de méthode économétrique permettant d'intégrer l'ensemble des variables retenues pour la sélection en leur affectant à chacune une pondération. En pratique, on se restreint à l'ensemble des salariés d'EBE ainsi qu'à leurs faux

²² Plus précisément, quand le territoire expérimental est un Iris ou une commune, il se voit associer trois territoires témoins de même nature (iris ou commune) ; quand le territoire expérimental est un quartier prioritaire de la politique de la ville (QP), il se voit associer deux QP témoins.

²³ À la question « Dans quelle tranche se situe globalement l'ensemble des revenus perçus dans votre foyer (après cotisations sociales et avant impôts) ? » les enquêtés avaient le choix entre plusieurs tranches de revenus (en euros) : moins de 700, 700 à 1 000, 1 000 à 1 200, 1 200 à 1 400, 1 400 à 1 600, 1 600 à 1 800, 1 800 à 2 000, 2 000 à 2 300, 2 300 à 2 800, 2 800 à 4 800 et plus de 4 800.

jumeaux candidats potentiels sur les territoires témoins. On crée une variable binaire qui vaut « 1 » pour les salariés des EBE et « 0 » pour les autres enquêtés.

La méthode consiste à estimer, pour chaque enquêté, la probabilité que cette variable vaille « 1 », c'est-à-dire que l'individu soit salarié d'EBE plutôt que témoin. Cette probabilité est estimée sous la forme d'une fonction des variables retenues pour la sélection (cf. tableau 3)²⁴. Cela permet ainsi d'identifier l'influence de chacune de leurs caractéristiques sur l'embauche en EBE.

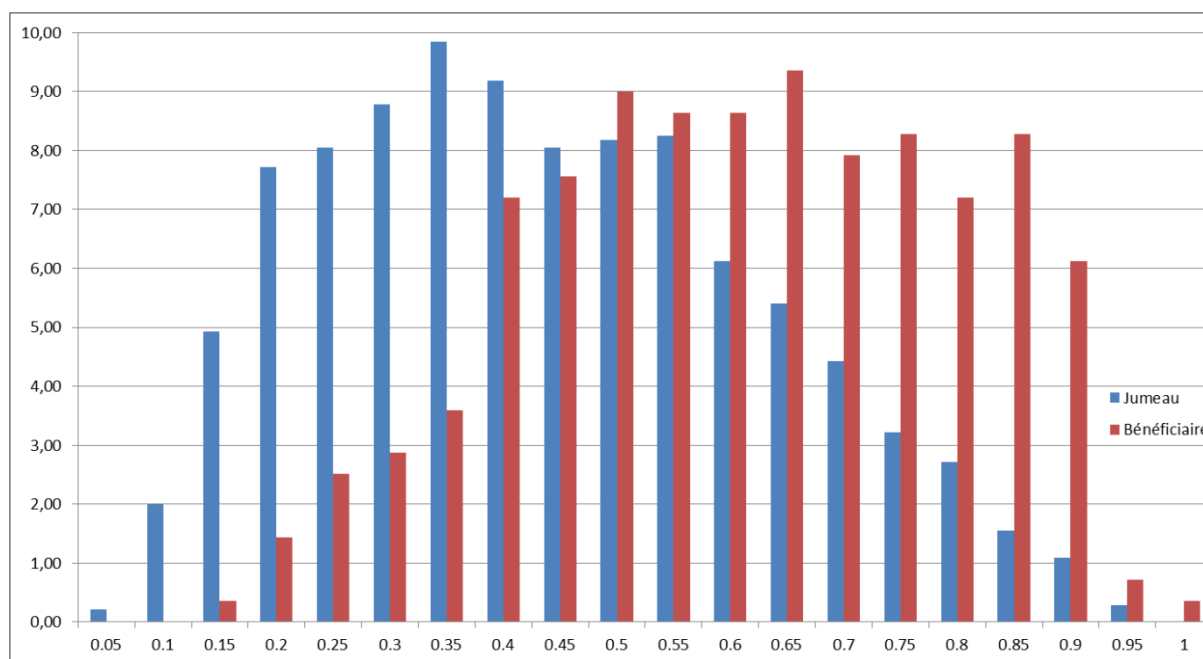
Étant donné que les salariés des EBE n'ont pas tous les mêmes caractéristiques et qu'ils ont en majorité des caractéristiques communes – bien que réparties différemment – avec les éligibles des territoires témoins, le modèle ainsi estimé ne permet pas de prédire exactement l'embauche en EBE pour chaque individu. En pratique, chaque enquêté se voit donc assigné une probabilité prédite d'embauche en EBE sur la base de ses caractéristiques individuelles qui est strictement comprise entre 0 et 1. Cette probabilité constitue le score de propension. Les faux-jumeaux retenus pour un salarié d'EBE sont donc les trois candidats qui ont les scores de propensions les plus proches du sien. La démarche est automatisée pour l'ensemble des salariés d'EBE présents dans l'enquête.

4. Validité de l'analyse par contrefactuel

Comme indiqué précédemment, l'analyse contrefactuelle vise à produire une estimation de ce qu'auraient été les trajectoires des salariés des EBE en l'absence d'EBE. Il est donc par définition impossible de parfaitement vérifier la qualité de la situation contrefactuelle estimée, puisqu'un individu n'est jamais observé à la fois comme salarié et comme non salarié d'une EBE en même temps. Il est néanmoins possible de produire des indices soutenant la crédibilité de la situation contrefactuelle proposée.

²⁴ En pratique, elle est estimée par le biais d'un modèle économétrique de choix discret de type régression logistique.

Tableau 5 – distribution des scores de propension parmi les salariés des EBE présents dans l'enquête et leurs faux-jumeaux



Source : enquête sur la Qualité de vie dans les territoires pour l'évaluation de l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée, Dares ; calculs Dares.

Champ : bénéficiaires et éligibles témoins ayant répondu à la 1ère vague de l'enquête.

Lecture : 9,0 % des bénéficiaires et 8,2 % des faux-jumeaux ont un score de propension compris entre 0,45 et 0,5.

Plusieurs éléments permettent de garantir une forte ressemblance entre les bénéficiaires et les faux-jumeaux.

Tout d'abord, le tableau 5 donne la distribution du score de propension estimé parmi les salariés des EBE présents dans l'enquête d'une part et parmi leurs faux-jumeaux d'autre part. La construction de cet indicateur permet d'assurer une plus grande comparabilité entre les salariés et leurs faux-jumeaux sur la base de leurs caractéristiques sociodémographiques. Il convient donc que le score de propension ne soit pas trop différencié entre les deux populations et, notamment, que, pour une valeur donnée du score de propension, on observe simultanément des salariés d'EBE et des faux-jumeaux. Le tableau 5 montre que c'est bien le cas ici. La probabilité prédite d'embauche en EBE est effectivement plus élevée, en moyenne, pour les salariés réellement embauchés que pour leurs faux-jumeaux, ce qui indique que le modèle sous-jacent à l'estimation du score de propension possède un certain pouvoir prédictif de l'embauche en EBE. Toutefois, mêmes pour les valeurs extrêmes du score, il existe à la fois des salariés et des faux-jumeaux comparables entre eux.

Tableau 6 – moyennes des caractéristiques retenues pour la sélection des faux-jumeaux pour les salariés des EBE et les faux-jumeaux sélectionnés

Variable	Moyenne Bénéficiaires	Moyenne Jumeau
Homme	0,5432	0,507
Femme	0,4568	0,493
1 ^{er} quintile d'âge	0,1727	0,1877
2 ^{ème} quintile d'âge	0,2014	0,2059
3 ^{ème} quintile d'âge	0,2806	0,2815
4 ^{ème} quintile d'âge	0,3022	0,2773
5 ^{ème} quintile d'âge	0,0432	0,0476
Aucun diplôme	0,1835	0,1653
Titulaire d'un certificat d'études primaires	0,0288	0,021
Titulaire d'un BEPC	0,0576	0,049
Titulaire d'un CAP	0,3345	0,3739
Titulaire du Bac	0,1799	0,1835
Titulaire d'un diplôme de niveau Bac+2	0,1151	0,0966
Titulaire d'un diplôme de niveau Bac+3 et plus	0,1007	0,1106
Foyer d'une personne	0,2518	0,2437
Foyer de deux personnes	0,2806	0,2787
Foyer de trois personnes	0,1906	0,2311
Foyer de quatre personnes	0,277	0,2465
Résider à Colombelles	0,0755	0,0896
Résider à Colombey et Sud Toulousain (ou dans un de ses témoins)	0,0935	0,1176
Résider à Jouques (ou dans un de ses témoins)	0,0468	0,0532
Résider à Lille (ou dans un de ses témoins)	0,1691	0,1709
Résider à Mauleon (ou dans un de ses témoins)	0,1295	0,1218
Résider à Paris_13 (ou dans un de ses témoins)	0,0288	0,0308
Résider à Pipriac St Ganton (ou dans un de ses témoins)	0,1187	0,119
Résider à Premery (ou dans un de ses témoins)	0,1619	0,1331
Résider à Thiers (ou dans un de ses témoins)	0,0755	0,0714
Résider à Villeurbanne (ou dans un de ses témoins)	0,1007	0,0924
Habiter dans une maison	0,5647	0,5644
Habiter dans un appartement	0,4101	0,3964
Habiter dans un autre type de logement	0,0252	0,0392

Les dépenses de logement représentent une charge négligeable	0,0899	0,0756
Les dépenses de logement représentent une charge supportable	0,3058	0,3179
Les dépenses de logement représentent une lourde charge	0,4353	0,4538
Les dépenses de logement représentent une très lourde charge	0,1223	0,1106
Ne sait pas se prononcer sur les dépenses de logement	0,0468	0,042
Avoir accès à un moyen de transport personnel	0,7662	0,7717
Ne pas avoir accès à un moyen de transport personnel	0,2338	0,2283
État de santé très satisfaisant	0,1583	0,1709
État de santé satisfaisant	0,5468	0,5714
État de santé pas satisfaisant	0,241	0,2115
Ne sait pas se prononcer sur l'état de santé	0,0108	0,014
Ne souhaite pas se prononcer sur l'état de santé	0,0432	0,0322

Ensuite, il convient de regarder si la population des faux-jumeaux sélectionnés est *ex post* bien comparable à la population des salariés des EBE du point de vue de l'ensemble des caractéristiques initialement retenues pour la sélection des faux-jumeaux. Le tableau 6 présente les moyennes de ces caractéristiques pour les deux populations. Il montre qu'en pratique, les deux groupes se ressemblent fortement sur la base de ces caractéristiques, telles qu'observée dans l'enquête entre août et novembre 2018²⁵. La mise en œuvre de tests statistiques d'égalité des moyennes entre les deux populations confirme ce constat : on échoue systématiquement à rejeter l'hypothèse de différences statistiquement significatives entre les deux populations pour chacune des variables présentées.

Le choix du contrefactuel semble donc crédible et adéquat pour mener une évaluation par comparaison dans le temps des évolutions des populations des salariés des EBE d'une part et de leurs faux-jumeaux d'autre part.

²⁵ En pratique, comme exposé ci-après, cette méthode ne permet pas de s'assurer *a priori* que les salariés de leurs faux jumeaux se ressemblent tout autant sur d'autres périodes. Cependant, l'étape de sélection des faux jumeaux ayant été réalisée en amont de la recherche des individus dans les données administratives, afin de restreindre *ex ante* le champ de recherche, il n'était pas possible de s'assurer de leur comparabilité sur leurs trajectoires passées. Toutefois, la sélection de trois faux jumeau par salarié d'EBE permet, *ex post*, de retenir, parmi les trois faux jumeaux, ceux qui ressemblent le plus à leur salarié d'EBE associé du point de vue de caractéristiques antérieures à l'enquêtes et observées dans un second temps dans les données administratives.



dares.travail.gouv.fr



dares.communication@travail.gouv.fr



La Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) est la direction du ministère du Travail qui produit des analyses, des études et des statistiques sur les thèmes du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.



ANNEXE IV

Analyse des externalités (coûts évités) liées à la reprise d'un emploi

SOMMAIRE

1. MÉTHODOLOGIE SUR LE CALCUL DES COÛTS ÉVITÉS.....	1
2. APPLICATION À LA DÉLINQUANCE, À LA SANTÉ ET À L'ÉCHEC SCOLAIRE	2
2.1. Délinquance.....	2
2.2. Santé	3
2.3. Éducation des enfants et échec scolaire	5

1. Méthodologie sur le calcul des coûts évités

L'analyse originelle menée par ATD Quart Monde en 2015 ainsi que l'actualisation qui a en a été faite en 2017¹ servent de base aux chiffres avancés par les bilans intermédiaires établis par l'association responsable de la gestion du fonds d'expérimentation (association ETCLD ou fonds) pour 2018 et 2019 sur l'évaluation des coûts qui seraient évités par la reprise d'un emploi par les personnes au chômage de longue durée. Ces chiffreages mélangent des données relatives à des années différentes (selon les sources 2015, 2016, 2017) mais la plupart de ces données connaissent des évolutions lentes qui rendent cette approximation acceptable.

Cinq postes de coûts évités² sont recensés dans le bilan intermédiaire. Ce sont les postes suivants :

- ◆ délinquance ;
- ◆ aide sociale à l'enfance ;
- ◆ maladie ;
- ◆ protection sociale assurée par les institutions sans but lucratif au service des ménages ;
- ◆ échec scolaire.

Il s'agit d'externalités négatives sur l'ensemble de la collectivité, qui trouveraient leur source dans le chômage de longue durée et seraient réduites avec la disparition de celui-ci. Cette évaluation est importante car selon le bilan du fonds, les gains à attendre d'une atténuation de ces externalités seraient d'environ 3 260 euros (pour chaque personne privée durablement d'emploi en moins), sur un total de 18 015,67 euros pour l'année 2017.

Pour parvenir à ce chiffreage des coûts évités, le bilan intermédiaire mène un raisonnement en deux étapes :

- ◆ il suppose qu'implicitement ou explicitement, le chômage de longue durée est la cause d'un accroissement de la délinquance, de problèmes familiaux conduisant à un placement accru des enfants et à des difficultés scolaires supérieures pour ceux-ci, et d'un état de santé moins bon ;
- ◆ il tire ensuite d'analyses macroéconomiques globales des évaluations des coûts subis par la société qui sont attribués à ces différentes externalités négatives, et chiffre le bénéfice à attendre d'une réduction en pourcentage de ces coûts généralement dans deux scénarios reflétant une hypothèse haute et une hypothèse basse, par application de coefficients supposés représenter la baisse des coûts liée à celle du nombre de chômeurs de longue durée.

Tous les calculs reposent sur l'hypothèse que la population totale est de 66,9 millions d'habitants dont 2 669 390 chômeurs de longue durée³.

Ainsi, à titre d'illustration, le chiffreage associé au poste « délinquance » fait-il état d'un montant global annuel associé aux dépenses « liées à la délinquance » de 17,87 milliards d'euros annuels. La reprise d'un emploi par les bénéficiaires de l'expérimentation dans une EBE permettrait selon le bilan de réduire ce coût pour la collectivité de 25 % dans l'hypothèse basse et de 40 % dans l'hypothèse haute, ce qui permettrait une économie totale annuelle de 4,47 à 7,15 milliards d'euros respectivement sous ces deux hypothèses. Ce montant est ensuite divisé par le nombre de personnes privées durablement d'emploi pour obtenir le montant potentiel des coûts évités par tête éligible au dispositif.

¹ D. Prost, *Etude macroéconomique sur le coût de la privation durable d'emploi*, 2017.

² Annexe 5 du bilan intermédiaire 2018, calcul 11, La réduction des coûts induits par la privation d'emploi.

³ Il s'agit plus précisément des demandeurs d'emploi non indemnisables par l'assurance chômage de catégories A, B ou C au 30 septembre 2016.

La mission a, à la section ci-dessous, examiné la littérature académique qui analyse les effets de corrélation et de causalité de ces différentes sources d'économies de coûts, en particulier celles relatives à la délinquance, la santé et l'échec scolaire sur lesquels la littérature est la plus fournie.

2. Application à la délinquance, à la santé et à l'échec scolaire

2.1. Délinquance

Le raisonnement qui sous-tend le calcul des économies que la collectivité pourrait réaliser en réduisant la source de la criminalité que représente le chômage de longue durée repose sur une série de postulats :

- ◆ le chômage de longue durée entretiendrait une relation causale avec la délinquance ;
- ◆ la reprise d'un emploi par les chômeurs de longue durée ferait baisser la délinquance.

L'étude d'ATD Quart Monde à l'origine de cette affirmation annonce s'appuyer sur une série de travaux économétriques⁴. Dans ces travaux, le comportement délinquant est appréhendé au travers d'un modèle de comportement rationnel, classique dans les analyses sur les comportements illégaux, dans lequel les individus sont d'autant plus enclins à adopter de tels comportements qu'ils sont susceptibles d'en retirer un bénéfice (en tenant compte du risque d'être détecté et sanctionné), comparé à un comportement non délinquant.

Tout d'abord, en ce qui concerne les corrélations possibles entre chômage et délinquance, les auteurs notent que les résultats de la littérature, qu'ils commencent par recenser, sont pour le moins ambigus. Ainsi par exemple, le chômage tend à décourager les délits commis à l'égard des biens (vols, cambriolages...) parce qu'il appauvrit la population susceptible d'en être la cible dans des proportions plus importantes qu'il n'encourage les comportements délictueux. Même lorsque l'on sépare les délits commis à l'égard des personnes et ceux commis à l'égard des biens, aucune conclusion nette ne se dégage.

La seule corrélation qui apparaît est celle d'un lien entre chômage des jeunes et délinquance, un plus fort taux de chômage accroissant la probabilité de comportement délictueux chez les 18-24 ans. Mais corrélation n'est pas causalité, et les auteurs analysent ensuite ce lien sous l'angle de la causalité : ils obtiennent aussi un résultat positif sous cet angle.

Une réduction du chômage chez les 18-24 ans causerait bien une réduction de la délinquance dans cette population. Notons toutefois que les jeunes sont relativement peu nombreux parmi les bénéficiaires des EBE puisque 7 % de la population des salariés en EBE a moins de 25 ans. Il n'y aurait donc qu'une assez faible réduction de la délinquance à attendre du fait de la remise en emploi des personnes bénéficiaires.

Concernant plus particulièrement le chômage de longue durée, les auteurs concluent que celui-ci ne fait apparaître *aucune forme de corrélation* avec la délinquance, que celle-ci se manifeste par des atteintes aux biens ou aux personnes⁵.

⁴ D. Fougère, F. Kramarz, J. Pouget (2009) : « Youth Unemployment and Crime in France », *Journal of the European Economic Association*, september, 7(5) ; 909-938. Voir aussi D. Fougère, F. Kramarz, J. Pouget (2005) : « L'analyse économétrique de la délinquance. Une synthèse de résultats récents » *Revue française d'économie*, vol 19-3.

⁵ Fougère, Kramarz, Pouget (2009), p. 924 : « *there is no association between crime and long term unemployment* ».

Annexe IV

Le chiffre de 17,87 milliards d'euros, supposé représenter les coûts totaux associés à la délinquance en France, qui apparaît dans le bilan intermédiaire est une actualisation (dont la méthodologie n'est pas précisée) de 2017 d'une évaluation des dépenses étatiques de sécurité et de lutte contre la fraude, notamment aux prestations sociales, tirée d'un autre article⁶. Ce chiffrage agrège les dommages créés sur les personnes victimes d'actes délictueux, les dépenses de police et de justice liées à ces actes, les dépenses occasionnées par la prévention de ces actes, etc. Il s'agit donc d'un agrégat disparate, dont il est difficile de déduire qu'il est proportionnel au nombre d'actes commis, hypothèse qui serait pourtant nécessaire pour conclure à l'application d'un « coefficient de réduction » des coûts de la délinquance du fait de la réduction du chômage de longue durée. La proportionnalité au nombre de personnes privées durablement d'emploi (qui est l'unité de référence de ces coûts) est encore plus douteuse.

En postulant ensuite qu'il est possible de tirer les conclusions de l'article de Fougère, Kramarz et Pouget, l'étude initiale affirme que « *la disparition du chômage d'exclusion pourrait faire baisser ces délits d'au moins 20 %* » alors qu'aucune conclusion de cet ordre ne peut être tirée de cet article qui au contraire n'établit même pas de *corrélation* entre chômage de longue durée et délinquance. Le chiffre de 20 % n'est étayé par aucun argument chiffré et ne coïncide pas avec les hypothèses de 25 % et 40 % d'économies de coûts présentés dans les tableaux de l'Annexe du bilan.

Concernant la délinquance, le raisonnement mené par le bilan est donc fragilisé par :

- ◆ des postulats non vérifiés sur le lien de causalité entre chômage et délinquance et sur retour à l'emploi et délinquance ;
- ◆ une interprétation erronée des résultats des articles académiques sur lesquels il s'appuie ;
- ◆ l'utilisation de chiffres macroéconomiques recouvrant des catégories disparates et dont le périmètre est particulièrement flou ;
- ◆ un calcul final fondé sur des scénarios qui ne sont étayés par aucun élément.

2.2. Santé

Le bilan intermédiaire fait état des dépenses de santé qui seraient économisées du fait de la reprise d'un emploi par les chômeurs de longue durée. Selon ce bilan, la proportion des coûts de santé qui pourraient être économisée du fait de retour à l'emploi des chômeurs de longue durée serait d'environ 20 %, en raison des pathologies additionnelles et particulières dont seraient victimes ces chômeurs en raison de leur situation. Compte tenu de la proportion de ces personnes dans la population totale, ceci revient à estimer à 0,8 % (soit $20\% \times 2\,669\,390 / 66\,900\,000$) le montant total de l'économie réalisable sur les dépenses de santé totales (213 milliards d'euros en 2017).

Ce raisonnement s'appuie pareillement sur le postulat d'une relation de causalité entre chômage, singulièrement de longue durée, et santé. Or ce lien est difficile à établir, une causalité inverse étant également plausible : ce serait alors un état de santé dégradé qui serait la cause du chômage et non l'inverse. Ni le bilan ni le rapport d'ATD Quart Monde ne cite toutefois de littérature spécifique sur laquelle ils s'appuieraient pour tirer les conclusions relatives au lien entre chômage et santé. La mission a donc recherché les éléments pouvant justifier le raisonnement tenu par le bilan dans la littérature académique ou les divers rapports sur le sujet.

⁶ J. Bichot (2010) : « Le coût du crime et de la délinquance », Institut pour la justice – Etudes et Analyses n°8, avril 2010. Cette étude évaluait pour 2010 l'ensemble de ces coûts pour la collectivité à plus de 14 milliards d'euros.

Annexe IV

Par ailleurs, le bilan n'est pas toujours clair sur le point de savoir s'il envisage l'impact du chômage sur l'état de santé, ou sur les dépenses de santé (consommation de soins) et semble se référer tantôt à l'un tantôt à l'autre. Or, ces variables entretiennent des liens de toutes sortes, comme le suggère une étude de l'Institut de recherche et de documentation en économie de la santé (IRDES). Des dépenses de santé plus élevées peuvent améliorer l'état de santé et contribuer au retour dans l'emploi. Inversement, le fait d'avoir un emploi peut augmenter le budget consacré aux soins et l'état de santé. Ces relations établissent un lien entre emploi (ou chômage) et *dépenses* de santé.

L'IRDES examine précisément les liens entre emploi, travail et santé⁷. L'étude s'appuie sur l'exploitation de deux types de données :

- ◆ d'une part des données d'enquête, qui évaluent à partir de questionnaires la santé des individus telle que ceux-ci la perçoivent, ainsi que certains éléments sur leur situation vis-à-vis du travail et leurs conditions de travail ;
- ◆ d'autre part des données de consommation de soins fournies par l'assurance maladie.

Les chômeurs sont eux-mêmes subdivisés en trois catégories : moins d'un an, plus d'un an, et autre lorsque la date de fin d'activité n'est pas connue. Les personnes en emploi sont séparées en trois catégories : chefs d'entreprises ou indépendants, salariés en contrat à durée indéterminée (CDI), salariés en contrat à durée déterminée (CDD). Les inactifs sont subdivisés en retraités et autres inactifs, ceux-ci regroupant les personnes au foyer, les inactifs avec pension d'invalidité et les autres inactifs.

Les deux catégories de données (situation vis-à-vis du travail et conditions de travail d'un côté ; état de santé de dépenses de santé de l'autre) entretiennent des liens multiples.

On observe que les différents indicateurs relatifs à l'état de santé perçu se dégradent lorsque l'on parcourt les catégories des chefs d'entreprises-indépendants, salariés en CDI, en CDD, chômeurs de moins d'un an, chômeurs de plus d'un an, retraités et autres inactifs. Ceci est vrai qu'il s'agisse de l'état de santé perçu évalué par les intéressés, des « limitations » rencontrées dans la vie quotidienne, ou des maladies chroniques.

En ce qui concerne les dépenses de santé en revanche (mesurées par divers indicateurs comme le nombre de jours d'hospitalisation ou le nombre de visites chez le médecin) les choses sont un peu différentes. Si l'on retrouve bien les chefs d'entreprises comme catégorie la moins consommatrice et les chômeurs de longue durée, retraités et autres inactifs, dans cet ordre, comme catégories les plus consommatrices, il apparaît en revanche que les salariés en CDI consomment plus que les salariés en CDD et les chômeurs de courte durée. Concernant les seuls chômeurs de longue durée, le rapport synthétise ainsi les corrélations entre ces différentes variables : les individus de cette catégorie déclarent un moins bon état de santé, une plus grande limitation de leur activité et plus de maladies chroniques que les autres actifs. Ils consultent moins souvent des spécialistes ou des généralistes, mais leur recours à l'hôpital et leurs dépenses en soins ambulatoires sont plus élevées que ceux des autres actifs.

Ainsi il n'est pas évident que le retour en CDI des chômeurs de longue durée diminue leurs *dépenses* de santé. Il pourrait fort bien les augmenter, ce qui invaliderait les calculs mis en avant par le bilan intermédiaire, tout en améliorant l'état de santé des bénéficiaires. Ceci aurait à son tour des effets sur la productivité et le bien-être global, mais ce ne sont pas ces effets qui sont visés par la quantification du bilan. Si le principal facteur expliquant un bon état de santé est le montant des dépenses de santé, alors les liens entre emploi (ou chômage) et état de santé sont beaucoup plus complexes qu'il n'y paraît.

⁷ P. Lengagne et J. Poutineau, (2017) : « Emploi, Travail et Santé, Premiers résultats issus des enquêtes santé et protection sociale 2010-2012-2014 appariées aux données administratives SNIIRAM » document de travail IRDES, octobre 2017.

Annexe IV

Plusieurs études s'intéressent plus spécifiquement au lien de causalité entre chômage et état de santé. Le lien causal le plus fréquemment retrouvé est celui qui apparait entre chômage et santé mentale⁸. Un article confirme ces résultats sur des données françaises⁹. Ces études notent, elles aussi, la difficulté à démontrer l'existence d'un lien de causalité du chômage vers la santé en raison de l'imbrication des relations entre chômage, santé et dépenses de santé et sont centrées sur la résolution de cette difficile question.

Le chômage de longue durée semble aussi causer un accroissement de la mortalité¹⁰, mais ce résultat n'est valide que pour les populations d'âge intermédiaire, le lien inverse existant ainsi pour les populations jeunes et âgées.

Aucune de ces analyses ne permet toutefois de chiffrer les économies de coût auxquelles la réduction du chômage de longue durée conduirait, que ce soit sur le plan des dépenses de santé ou des conséquences de l'emploi sur l'état de santé.

2.3. Éducation des enfants et échec scolaire

Une autre source d'économies de coût mise en avant par le rapport ATD Quart Monde et reprise par le bilan du fonds est celle liée à l'échec scolaire des enfants de chômeurs : le retour à l'emploi permettrait d'éviter certains coûts liés aux difficultés scolaires des enfants. Du point de vue quantitatif, le bilan retient un coût des redoublements de 2 milliards d'euros estimés pour l'année 2009, non réévalué, et estime entre 5 % et 10 % la réduction de ce coût qui résulterait du retour à l'emploi des chômeurs de longue durée.

Comme dans le cas de la santé, il n'est pas spécifiquement cité d'étude à l'appui de cette affirmation qui repose sur l'existence d'un lien de causalité entre chômage des parents et échec scolaire des enfants. Or dans ce domaine comme précédemment, les mêmes difficultés apparaissent : le succès scolaire des enfants est fortement lié au niveau de diplôme des parents. Celui-ci à son tour explique une large part du taux de chômage des parents, un faible niveau de diplôme pouvant ainsi être source à la fois du chômage des parents et des difficultés scolaires des enfants (cette difficulté est ce qu'on appelle un biais « d'endogénéité »). La mission a donc recherché dans la littérature les éléments de nature à étayer ce raisonnement.

La littérature fait apparaître une corrélation positive assez constante entre le niveau de vie des parents et l'échec scolaire des enfants. Sur données françaises, une étude montre que l'effet de la pauvreté est plus fort que celui de l'éducation des parents¹¹. Des résultats comparables sont obtenus sur le retard scolaire en troisième¹² ou sur l'impact du surpeuplement du logement sur le retard scolaire¹³. Toutefois ces articles ne mettent pas spécifiquement en avant l'effet propre du chômage.

⁸ Voir K. Cygan-Rehm, D. Kühnle, M. Oberfichtner (2018) : « Bounding the Causal Effect of Unemployment on Mental Health : Non Parametric Evidence from Four Countries », *Health Economics*, 26(12), 1844-1861 et N. Drydakis (2015) : « The Effects of Unemployment on Self Reported Health and Mental health in Greece from 2008 to 2013 : A Longitudinal Study Before and During the Financial Crisis ».

⁹ S. Blasco et Th. Brodaty (2016) : « Chômage et santé mentale en France ». *Économie et Statistiques* n° 486-487, 17.

¹⁰ T. Halliday (2014) : « Unemployment and Mortality » *Social Science and Medicine* 113, 15-22.

¹¹ Voir E. Maurin (2002) : « The Impact of parental income on early schooling transitions : a reexamination using data over three generations », *Journal of Public Economics*, 85, p. 301-332.

¹² D. Goux., et E. Maurin (2000) : « La persistance du lien entre pauvreté et échec scolaire », INSEE, *France Portrait social*, 2000/2001, pp. 87-98.

¹³ D. Goux., et E. Maurin (2005) : « The Effect of Overcrowded Housing on Children's Performance at School », *Journal of Public Economics* 89, pP. 797-819.

Annexe IV

Au contraire, certaines analyses s'intéressent à l'identification de ce lien causal¹⁴. À partir de l'observation d'une corrélation négative entre chômage de longue durée du père et taux d'obtention du baccalauréat des enfants, l'effet de possibles variables tierces est neutralisé et l'étude aboutit à la conclusion que le taux de réussite au baccalauréat aurait été accru de 12 points si le père n'avait pas connu de chômage de longue durée. Il existe donc bien un effet propre du chômage de longue durée des pères sur la réussite scolaire des enfants, une fois éliminés les effets propres des autres variables.

Finalement, le chômage de longue durée des parents semble bien dégrader les perspectives scolaires des enfants. Mais les analyses qui le montrent rigoureusement n'ont pas le même périmètre que celui du bilan et aucun élément ne permet d'affirmer que la réduction du chômage de longue durée abaisserait de 5 % à 10 % le coût des redoublements qui ne sont pas eux-mêmes nécessairement indicatifs de l'échec scolaire, davantage mesuré par une sortie précoce et sans diplôme du système scolaire¹⁵.

¹⁴ *Chômage parental de longue durée et échec scolaire des enfants*. Données sociales, La société française, édition 2006, page 157 et suiv., et M. Duée (2005) : « L'impact du chômage des parents sur le devenir scolaire des enfants », *Revue économique*, vol. 56, no. 3, pp. 637-645.

¹⁵ Voir les indicateurs de décrochage scolaire nationaux et internationaux : <http://www.cnesco.fr/fr/dcrochage-scolaire/indicateurs/>. Voir également OCDE, Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), « *Les élèves en difficulté – pourquoi décrochent-ils et comment les aider à réussir ?* », 2016 : cette publication (page 44) fait notamment référence à des travaux de recherche montrant que le redoublement est une mesure coûteuse qui pourrait contribuer à la faible performance des élèves, par une baisse de leur engagement vis-à-vis de l'école.