

Territoires zéro chômeur de longue durée : un pas vers le droit à l'emploi ?

Dernière modification : 29 août 2023

🕒 12 minutes

Par : [La Rédaction](#)

La France comptait, en 2022, 613 000 personnes en chômage de longue durée, c'est-à-dire en demande d'emploi depuis un an ou plus (295 000 depuis au moins deux ans). L'expérimentation "Territoires zéro chômeur de longue durée" qui vise à résorber le chômage de longue durée à l'échelle territoriale serait-elle un pas vers le droit à l'emploi ?

Une initiative novatrice

L'expérimentation "Territoires zéro chômeur de longue durée" (TZCLD) fait suite à la loi du 29 février 2016. Elle a été déployée initialement en 2017 sur dix territoires pilotes puis élargie à d'autres zones dès 2021. Cette expérimentation permet l'insertion socioprofessionnelle des personnes privées durablement d'emploi (PPDE) qui le souhaitent.

Pour le droit à l'emploi

Le projet TZCLD est initié par le mouvement **ATD (Agir tous pour la dignité) Quart Monde** au nom d'un principe énoncé dans le préambule de la Constitution de 1946 : "*Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi.*" Le mouvement veut rendre effectif le **droit à l'emploi** en mettant en œuvre une nouvelle organisation sociale à l'échelle locale afin de créer collectivement les emplois nécessaires pour répondre aux besoins en emploi de la population. **Trois aspects** sous-tendent ce projet :

- "*personne n'est inemployable*" pour peu que l'emploi soit adapté à chacun ;
- "*ce n'est pas le travail qui manque*", de multiples besoins de la société n'étant pas satisfaits ;
- "*ce n'est pas l'argent qui manque*". La privation d'emploi impose à la société de nombreuses dépenses, mais aussi un manque à gagner (impôts, cotisations sociales) et des coûts induits liés aux conséquences sociales du chômage. En 2017, ATD Quart Monde estime le coût de la privation durable d'emploi pour les finances publiques à

environ 43 milliards d'euros, soit 18 000 euros par personne et par an , ce qui équivaut au salaire minimum de croissance (SMIC) . Le mouvement juge possible de réaffecter ces coûts au financement d'emplois pour toutes les personnes touchées, sans dépenses supplémentaires à la charge de la collectivité.

Les principes fondateurs

Soutenu par des associations (ATD Quart Monde, Emmaüs France, le Secours catholique...), un groupe de députés promeut dès 2014 l'initiative TZCLD. Celle-ci s'appuie sur **six principes** :

- **l'exhaustivité territoriale**. Sur chaque territoire engagé dans le dispositif, un emploi doit pouvoir être proposé à tous les chômeurs de longue durée qui le désirent ;
- **l'embauche non sélective**. L'emploi est produit en fonction des savoir-faire, des capacités et des aspirations des individus, au sein d'entreprises dites "*à but d'emploi*" (EBE) ;
- **la qualité de l'emploi**. L'objectif est d'apporter une sécurité à des PPDE grâce à un contrat à durée indéterminée (CDI) et de permettre à chacun de participer à l'animation de l'EBE ;
- **l'emploi à temps choisi**. Les personnes embauchées choisissent leur temps de travail ;
- **l'emploi-formation**. L'emploi proposé doit permettre d'acquérir de nouvelles compétences ;
- **la création nette d'emplois** : les EBE créent des emplois dits "*supplémentaires*", c'est-à-dire qui ne concurrencent pas les emplois déjà présents sur le territoire, et qui soutiennent le tissu économique local.

Une montée en charge progressive

La première phase expérimentale (2016-2021)

La loi d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée, promulguée le 29 février 2016, est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2016. Elle prévoit d'expérimenter pendant cinq ans, dans dix micro-territoires urbains ou ruraux comptant 5 000 à 10 000 habitants, l'embauche :

- de chômeurs de longue durée résidant depuis au moins six mois dans l'un des territoires retenus. Un arrêté du 24 novembre 2016 en établit la liste ;
- en CDI à temps choisi ;
- par des EBE de l'économie sociale et solidaire (recycleries, épiceries ou garages solidaires...). Neuf des 11 premières EBE sont des associations ;
- pour des activités adaptées à la situation de chacun et non couvertes par le secteur privé des bassins d'emploi concernés ;
- au moins au SMIC. TZCLD a deux principales sources de financement :

- la redirection des coûts du chômage (indemnités, minima sociaux ...). Elle est simulée par la **contribution au développement de l'emploi (CDE)**, abondée par l'État et, sur la base du volontariat, par les départements,
- le chiffre d'affaires réalisé par les EBE.

Le pilotage du dispositif

Un **comité local pour l'emploi (CLE)** composé d'acteurs locaux pilote le projet sur le territoire et détermine les modalités d'accompagnement des personnes embauchées. Plus précisément, le CLE :

- informe la population, particulièrement les PPDE, sur la possibilité d'obtenir un emploi sur le territoire ;
- définit et met en œuvre les moyens pour atteindre l'exhaustivité (recensement et rencontre des chômeurs de longue durée, identification de travaux utiles, préfiguration des unités d'EBE permettant de produire un nombre suffisant d'emplois) ;
- s'assure que les emplois créés ne concurrencent pas les emplois existants ;
- coordonne les acteurs de la démarche ;
- fournit les informations nécessaires au suivi et à l'évaluation de l'expérimentation.

Le **Fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée** est institué sous la forme d'une association administrée par un conseil d'administration. Celui-ci réunit des représentants de l'État, des syndicats de salariés et d'employeurs, de Pôle emploi et des collectivités locales, les dix CLE et d'autres organismes publics impliqués dans le projet. Le **Fonds ETCLD**, abondé par l'État et les départements :

- examine les candidatures et propose au ministère du travail des territoires à habiliter, approuve les modalités de fonctionnement de chaque CLE et suit la mise en œuvre de son programme d'actions ;
- finance une partie de la rémunération des personnes recrutées ;
- signe les conventions avec l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), les organismes publics ou privés et les entreprises participant au dispositif ;
- soutient et accompagne les territoires ;
- dresse le bilan de l'expérimentation. Après deux bilans intermédiaires (en octobre 2018 et septembre 2019), il a publié son bilan final en septembre 2021.

L'**association "Territoires zéro chômeur de longue durée"**, créée en octobre 2016, anime et développe le projet. Elle a pour mission :

- d'accompagner les territoires qui désirent s'engager dans la démarche ;
- d'appuyer les territoires habilités ;

- de tirer les leçons de l'expérimentation et de favoriser la production de travaux de recherche ;
- de contribuer à diffuser le projet en vue de pérenniser, à terme, le droit à l'emploi.

La loi d'expérimentation prévoit également l'évaluation du dispositif par un **comité scientifique** nommé par le ministère du travail. La première réunion du comité scientifique s'est tenue en juin 2023.

La seconde expérimentation (2021-2026)

En septembre 2018, le président de la République annonce une nouvelle phase d'expérimentation, dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté . La **loi du 14 décembre 2020** relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation "TZCLD" **prolonge l'expérimentation** pour cinq ans et **prévoit de l'élargir** à au moins 50 nouvelles zones. Le gouvernement pourra dépasser ce plafond, à titre dérogatoire.

Le Fonds ETCLD, qui finance le dispositif, voit son rôle étendu. Il pilote directement la CDE, une dotation d'amorçage et un complément temporaire d'équilibre.

Au côté de l'État, les départements concernés par une expérimentation doivent concourir au Fonds, à hauteur d'un montant fixé par décret. Les autres collectivités locales et les organismes publics et privés des bassins d'emploi sélectionnés peuvent aussi participer volontairement au Fonds. Celui-ci produira un rapport annuel sur les financements consacrés au dispositif et les économies permises par les embauches.

Les territoires peuvent déposer leur candidature jusqu'en juillet 2024. Au 11 juillet 2023, les 58 territoires expérimentaux employaient 2 183 personnes au sein de 64 EBE .

Le rôle majeur du département

La seconde loi d'expérimentation renforce la coopération entre territoires et départements. Ces derniers sont d'autant plus concernés par la privation durable d'emploi qu'ils ont des compétences en matière d'action sociale et d'insertion socioprofessionnelle. D'après le Bilan Association de gestion du Fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph)-ETCLD 2022 , 23% des salariés des EBE sont en situation de handicap ; le dispositif permet donc l'insertion dans l'emploi d'un public pour lequel le département est particulièrement compétent. En tant que collectivité cheffe de file des politiques d'insertion, le département :

- siège au CLE de chaque territoire et contribue à ses travaux. La nouvelle loi rendant obligatoire le concours financier du département, il doit donner son accord pour qu'un territoire soit habilité ;
- identifie, informe et mobilise les personnes éligibles au dispositif (notamment les allocataires du revenu de solidarité active - RSA) en lien avec le CLE ;
- garantit l'accès des PPDE à un accompagnement en l'articulant avec les politiques sociales du département ;

- finance, par la CDE, une fraction des emplois créés. La participation du département correspond à 15% de celle de l'État. L'État contribue à la CDE à hauteur de 102% du SMIC brut . Un arrêté du 31 juillet 2023 prolonge ce taux jusqu'au 30 septembre et le fixe à 95% pour la période du 1er octobre 2023 au 30 juin 2024. Les acteurs de l'expérimentation déplorent cette baisse, qui risque de freiner les embauches, alors que plusieurs pays européens (Belgique, Allemagne, Italie, Autriche...) lancent des projets inspirés du dispositif TZCLD français et qu'un avis du Comité européen des régions préconise de l'étendre encore ;
- participe à l'évaluation menée par le Fonds ETCLD.

Les retombées du dispositif

Un impact positif sur les personnes embauchées

La Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) a publié en avril 2021 le bilan de la première expérimentation, élaboré par le comité scientifique. Il souligne l'effet bénéfique de l'expérimentation sur les personnes recrutées en EBE. En l'absence du dispositif, seules 55,9% d'entre elles auraient trouvé un emploi. Près d'un tiers des bénéficiaires déclarent avoir exercé un travail pendant la majeure partie de l'année précédant leur prise en charge par le dispositif. Les CLE examinent chaque cas individuel et interprètent avec souplesse la notion de privation durable d'emploi, en tenant compte des multiples aspects de la précarité professionnelle.

L'entrée en EBE contribue à améliorer les conditions de vie et le bien-être des PPDE (santé, insertion sociale, confiance en soi, sérénité vis-à-vis de l'avenir...). Les bénéficiaires ont des dépenses de logement plus supportables ainsi qu'un accès facilité au permis de conduire et à un moyen de transport personnel. Ils sont moins nombreux à renoncer à des soins pour des raisons financières.

Quels effets sur les territoires ?

Rappelant que *"l'inscription des EBE dans les dynamiques locales et ses retombées territoriales sont au cœur du modèle économique de l'expérimentation"*, le rapport de la Dares souligne que **l'impact local ne semble pas se matérialiser à ce stade**. *"Les enjeux en termes d'aménagement du territoire et d'impact sur le tissu économique local restent des questions d'évaluation à instruire pour la suite."*

Néanmoins, *"les EBE se sont fortement mobilisées pour répondre aux besoins de la population locale non assurés par le tissu économique"* durant la crise sanitaire liée au Covid-19 (fabrication de masques, vente de fruits et légumes en circuit court, prise en charge des personnes fragiles...). Cela a permis de renforcer leur visibilité et leur légitimité sur les territoires.

Un modèle économique encore fragile

L'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) ont publié en octobre 2019, avec le concours de la Dares, une évaluation économique de l'expérimentation . Elles constatent que :

- les EBE recrutent des personnes très éloignées de l'emploi et d'autres qui le sont moins. Il en découle que :
 - le modèle actuel offre une sécurisation à long terme, grâce au CDI, à des publics divers mais ne vise pas le retour au marché du travail classique, notamment pour les moins éloignés de l'emploi,
 - le principe de l'activation des dépenses passives, qui constitue l'un des piliers de l'expérimentation, est invalidé. Le transfert de coûts et les gains pour les finances publiques sont bien moindres que prévu. Le projet ne s'avère pas neutre pour les finances publiques, du fait de son manque de ciblage ;
- **le modèle économique actuel des EBE ne paraît pas soutenable**, malgré les subventions de l'État. Il manque de clarté sur les coûts que les financements sont supposés couvrir et, donc, d'incitations à manier les bons leviers.

Le rapport préconise, avant toute extension du dispositif :

- d'engager en priorité les individus qui ont le plus de difficultés à accéder à l'emploi (en fin de carrière, bénéficiaires de minima sociaux...) et de définir des modalités de financement adaptées à ce ciblage ;
- d'améliorer la gouvernance du dispositif, en particulier de préciser le rôle et le fonctionnement des CLE ;
- de consolider la méthode d'évaluation afin de mieux mesurer l'efficacité des mesures prises.

Le rapport de la Dares d'avril 2021 affirme qu'à partir de 2018, les recrutements en EBE se sont recentrés sur des demandeurs d'emploi plus éloignés du marché du travail. Par ailleurs, la Synthèse de l'exercice de pilotage 2022 affirme *"la nécessité d'un chef de projet à temps plein qui coordonne et anime le CLE"* de façon à amplifier la coopération entre les acteurs et à atteindre l'objectif d'exhaustivité territoriale.