

PROPOSITION DE LOI

**GARANTIE À L'EMPLOI POUR
LES CHÔMEURS DE LONGUE DURÉE**

Première lecture



La commission des affaires sociales n'a pas adopté la proposition de loi visant à créer une garantie à l'emploi pour les chômeurs de longue durée, dans des activités utiles à la reconstruction écologique et au développement du lien social.

**1. LA CRÉATION D'UNE GARANTIE À L'EMPLOI DANS DES ACTIVITÉS
ÉCOLOGIQUES ET FAVORISANT LE LIEN SOCIAL****A. UNE MISE EN ŒUVRE DU DROIT À L'EMPLOI POUR LES CHÔMEURS
DE LONGUE DURÉE**

Le chômage de longue durée est en France un phénomène massif et persistant. Au troisième trimestre 2021, d'après l'Insee, **plus de 700 000 chômeurs déclaraient chercher un emploi depuis au moins un an**, soit 2,4 % de la population active, tandis que 2,6 millions de personnes étaient inscrites à Pôle emploi en catégories A, B ou C depuis un an ou plus. Il faut ajouter aux demandeurs d'emploi de longue durée au sens strict les nombreuses personnes durablement privées d'emploi et découragées, qui n'apparaissent pas dans les statistiques du chômage.

Dans leur grande majorité, les demandeurs d'emploi de longue durée n'ont pas ou plus de droits ouverts à l'assurance chômage et dépendent des minima sociaux. 84 % des bénéficiaires de minima sociaux étaient sans emploi fin décembre 2017, selon la Drees. Le chômage de longue durée a ainsi partie liée avec la pauvreté.

Les moins diplômés et les moins qualifiés sont les plus concernés par le chômage de longue durée. Par ailleurs, une part significative des situations de chômage de longue durée est liée à des problèmes de handicap ou de santé. L'embellie sur le marché du travail ne suffit donc pas à enrayer ce phénomène qui repose plus fondamentalement sur l'inadéquation actuelle entre les offres d'emploi et les compétences des personnes.

La privation d'emploi a non seulement un coût pour les personnes concernées mais aussi pour la collectivité. ATD-Quart Monde évalue ce coût à un montant situé au minimum entre 16 000 et 19 000 euros par personne et par an, soit un coût global situé au bas mot **entre 43 milliards et 51 milliards d'euros par an**. Ces sommes pourraient être dépensées de manière plus vertueuse en faveur de la cohésion sociale et de l'inclusion dans l'emploi des personnes concernées.



Le principe d'une garantie à l'emploi pour les chômeurs de longue durée vise à donner corps au droit d'obtenir un emploi proclamé par le Préambule de 1946.

Dans cette perspective, un collectif d'acteurs de l'économie sociale et solidaire (ESS), d'élus locaux et d'acteurs de terrain, pointant le sous-investissement de l'État dans la création nette d'emplois, a appelé en décembre 2021 au financement d'un million d'emplois durables d'utilité sociale et territoriale pour un budget estimé à 4 milliards d'euros par an¹.

Toutefois, selon ATD-Quart Monde, rendre effectif le droit à l'emploi nécessite non seulement de créer des emplois mais aussi d'aller à la rencontre des personnes qui en sont privées et de les accompagner afin de les aider à surmonter leurs difficultés et à se maintenir dans l'emploi.

B. LA MOBILISATION D'UN ENSEMBLE D'OUTILS COMPLÉMENTAIRES



*des bénéficiaires de l'IAE
sont des demandeurs
d'emploi de longue durée*²



*des salariés
sont reconnus handicapés
au sein des EBE*³



*des bénéficiaires
de CUI-CAE sont en emploi
non aidé après 3 ans*⁴

Afin de mettre en œuvre cette garantie à l'emploi, le **titre I^{er}** de la proposition de loi **mobilise plusieurs outils existants qui ont vocation à jouer un rôle complémentaire** :

- les **contrats aidés**, qui concernent des personnes connaissant des difficultés d'accès à l'emploi mais pouvant être orientées directement vers un milieu ordinaire de travail, l'employeur recevant alors une aide pendant une durée limitée. Unifiés depuis 2010 dans le contrat unique d'insertion (CUI), ils ont plus souvent été utilisés comme un outil conjoncturel de réduction du chômage qu'en tant que véritable solution à l'appui des politiques d'insertion. Afin de donner à ces contrats toute leur place dans la mise en œuvre de la garantie à l'emploi, **l'article 3** fixe à compter de 2023 un nombre minimum de **200 000 contrats aidés dans le secteur non marchand** et **l'article 4**, un minimum de **50 000 contrats aidés dans le secteur marchand** ;

- **l'insertion par l'activité économique (IAE)**, qui vise à faciliter l'insertion professionnelle de personnes éloignées de l'emploi, pendant une durée limitée en principe à 24 mois, au moyen de modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement au sein de structures spécialisées. L'IAE est devenue un instrument central des politiques de l'emploi mais les ambitions quantitatives affichées par le Gouvernement restent encore largement théoriques. Afin de soutenir son développement, **l'article 2** impose un nombre minimum de **100 000 contrats à durée déterminée d'insertion au sein des entreprises d'insertion (EI)** ;

- enfin, **l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée » (TZCLD)**, créée par la loi du 29 février 2016 et prolongée par la loi du 14 décembre 2020, constitue dans les territoires concernés la solution de dernier ressort de la garantie à l'emploi. Entrée dans sa deuxième phase depuis le 1^{er} juillet 2021, celle-ci permet à des personnes privées durablement d'emploi d'être embauchées en contrat à durée indéterminée à temps choisi au sein d'entreprises à but d'emploi (EBE). En postulant que personne n'est inemployable, elle apparaît aujourd'hui comme l'axe central de développement des politiques de lutte contre le chômage d'exclusion.

¹ « La privation d'emploi a un coût pour l'État de plus de 30 milliards d'euros par an », *Le Monde*, 7 décembre 2021.

² Dares Résultats n° 78, décembre 2021.

³ Source : Fonds d'expérimentation contre le chômage de longue durée.

⁴ Dares Analyses n° 71, décembre 2021.

L'article 1^{er} vise à transformer l'expérimentation TZCLD en un dispositif pérenne. De plus, **l'extension du dispositif serait accélérée** : le nombre de territoires participants serait **quintuplé tous les deux ans** dans la limite des collectivités volontaires et du nombre de territoires encore non couverts. **Sa cible serait également élargie aux personnes âgées de moins de 25 ans** privées durablement d'emploi depuis 6 mois et domiciliées depuis au moins 3 mois dans l'un des territoires participant à l'expérimentation.

Pour respecter le caractère de projet expérimental et la démarche de territoire au cœur de TZCLD, le rapporteur estime que ces dispositions pourraient être remplacées par une suppression de la limite de 60 territoires et de la nécessité de prendre un décret en Conseil d'État pour y déroger dans le cadre de la deuxième phase de l'expérimentation.

C. UNE RÉORIENTATION EN FAVEUR DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

La proposition de loi vise également à orienter cet investissement en faveur de l'inclusion des chômeurs de longue durée, **vers des activités contribuant à la lutte contre la crise environnementale.**

Cette orientation n'apparaît pas contradictoire. L'IAE a depuis longtemps investi des activités liées au développement durable, telles que la gestion des déchets. De même, la transition écologique représente une grande part (38 %) des activités des EBE.

Afin de systématiser cette approche, **l'article 3** prévoit que les aides au titre d'un contrat aidé dans le secteur non marchand (CUI-CAE) ne peuvent être accordées que si le contrat porte sur des activités ayant pour finalité la protection de l'environnement ou la gestion de ressources. Concernant les contrats aidés dans le secteur marchand (CUI-CIE), **l'article 4** conditionne l'aide au poste à l'atteinte par l'employeur de la neutralité carbone ou à son engagement dans la décarbonation de ses activités.

Le rapporteur considère que cette orientation est souhaitable mais qu'elle ne doit pas entraver le développement de ces contrats. La conditionnalité concernant les CUI-CAE pourrait ainsi être remplacée par une modulation de l'aide selon la finalité de l'activité, tandis que les entreprises de moins de 250 salariés pourraient être exonérées de la conditionnalité carbone pour conclure un CUI-CIE.

2. DES MODALITÉS DE FINANCEMENT FONDÉES SUR LA SOLIDARITÉ

L'expérimentation TZCLD repose sur un principe d'activation des dépenses passives et une hypothèse de neutralité financière. Aussi la réforme fiscale proposée aux articles 5 à 8 ne devrait-elle **pas être nécessaire à long terme pour financer le dispositif** prévu à l'article 1^{er}.

A. L'ANNULATION DE LA BAISSÉ DES IMPÔTS DE PRODUCTION

L'article 5 permettrait de générer **sept milliards d'euros de recettes publiques supplémentaires** au travers de **l'annulation d'une partie des mesures de baisse des impôts de production intervenue en 2021**, à savoir la suppression de la part régionale de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), soit 50 % du produit de cet impôt, et l'abaissement du plafonnement de la contribution économique territoriale (CET), qui inclut la CVAE et la cotisation foncière des entreprises (CFE), de 3 % à 2 %.

Rappelant que ces dispositions ont bénéficié à toutes les entreprises, **qu'elles affrontent des difficultés financières ou non**, et que la croissance économique atteint des niveaux inédits, le rapporteur croit nécessaire d'assurer la participation de tous au financement des mesures de solidarité nationale en sortie de crise, dans une logique de **partage des fruits de la croissance.**

B. L'INSTAURATION D'UN ISF CLIMATIQUE

Supprimé en 2018, l'**impôt de solidarité sur la fortune (ISF)** a été remplacé par l'**impôt sur la fortune immobilière (IFI)**, assis sur le seul patrimoine immobilier, dans un objectif de réorientation des investissements de la rente immobilière vers les entreprises françaises.

Or, cette réforme, qui représente un coût budgétaire d'environ **trois milliards d'euros**, a largement **profité aux ménages les plus aisés**, sans qu'aucune étude ne permette d'affirmer que ceux-ci se sont détournés de l'immobilier en faveur des titres de capital.

L'**article 6** vise donc à créer un **impôt de solidarité sociale et climatique sur le capital (IS2C)**. La réduction d'impôt pour investissement dans les PME serait ainsi restreinte aux entreprises socialement et écologiquement responsables agréées par l'État, tandis que le seuil d'entrée serait porté de 1,3 à 1,8 million d'euros, dans le but de ne cibler que les ménages les plus favorisés.

C. LA SUPPRESSION DE LA « FLAT TAX » SUR LES REVENUS DU CAPITAL

Depuis 2013, les revenus du capital étaient imposés au barème progressif de l'impôt sur le revenu, de façon à **aligner leur imposition sur celle des revenus du travail**. En 2018, le gouvernement Philippe a instauré le **prélèvement forfaitaire unique (PFU)**, devenu l'option par défaut pour l'imposition des revenus du capital, afin de favoriser l'investissement dans les entreprises.

Cette réforme, dont **72 % du coût budgétaire bénéficient aux 10 % des ménages les plus aisés**, a provoqué une forte augmentation des dividendes distribués et **renforcé leur concentration** en haut de l'échelle des revenus, mais n'a pas eu d'effet évident sur l'orientation des investissements des foyers fiscaux concernés.

La suppression du PFU, prévue par l'**article 7**, et le retour à l'imposition systématique au barème permettrait de faire contribuer les ménages profitant le plus de la dynamique économique actuelle au **financement d'un dispositif d'intérêt général** au profit des chômeurs de longue durée.

D. LA CRÉATION D'UNE TAXE ADDITIONNELLE À LA TAXE SUR LES TRANSACTIONS FINANCIÈRES

Enfin, l'**article 8** prévoit l'instauration d'une **taxe additionnelle à la taxe sur les transactions financières (TTF)**, créée en 2012 et dont le taux a été porté de 0,2 à 0,3 % en 2017.

Cette taxe, dont le rendement s'est établi à **plus de 1,7 milliard d'euros en 2021**, assure en effet la participation des marchés financiers, **en excellente santé depuis le début de la crise sanitaire**, aux dépenses publiques, notamment en matière d'aide au développement.

Réunie le mercredi 16 février 2022, la commission n'a pas adopté de texte. La discussion en séance publique portera donc sur le texte déposé.



Catherine Deroche
Sénatrice (LR) de Maine-et-Loire
Présidente



Jean-Luc Fichet
Sénateur (SER) du Finistère
Rapporteur

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppj21-337.html>