

N° 266

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 décembre 2015

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, d'expérimentation territoriale visant à faire disparaître le chômage de longue durée,

Par Mme Anne EMERY-DUMAS,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Alain Milon, *président* ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *rapporteur général* ; M. Gérard Dériot, Mmes Colette Giudicelli, Caroline Cayeux, M. Yves Daudigny, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Gérard Roche, Mme Laurence Cohen, M. Gilbert Barbier, Mme Aline Archimbaud, *vice-présidents* ; Mme Agnès Canayer, M. René-Paul Savary, Mme Michelle Meunier, M. Jean-Louis Tourenne, Mme Élisabeth Doineau, *secrétaires* ; M. Michel Amiel, Mme Nicole Bricq, MM. Olivier Cadic, Jean-Pierre Caffet, Mme Claire-Lise Champion, MM. Jean-Noël Cardoux, Daniel Chasseing, Olivier Cigolotti, Mmes Karine Claireaux, Annie David, Isabelle Debré, Catherine Deroche, M. Jean Desessard, Mme Chantal Deseyne, M. Jérôme Durain, Mmes Anne Emery-Dumas, Corinne Féret, MM. Michel Forissier, François Fortassin, Jean-Marc Gabouty, Mme Françoise Gatel, M. Bruno Gilles, Mmes Pascale Gruny, Corinne Imbert, MM. Éric Jeansannetas, Georges Labazée, Jean-Baptiste Lemoyne, Mmes Hermeline Malherbe, Brigitte Micouleau, Patricia Morhet-Richaud, MM. Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Louis Pinton, Mmes Catherine Procaccia, Stéphanie Riocreux, M. Didier Robert, Mme Patricia Schillinger, MM. Michel Vergoz, Dominique Watrin, Mme Evelyne Yonnet.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 3022, 3220, 3228 et T.A. 631

Sénat : 246 et 267 (2015-2016)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES | 5 |
| AVANT-PROPOS | 7 |
| EXPOSÉ GÉNÉRAL | 9 |
| I. FACE À LA PERSISTANCE D'UN NIVEAU ÉLEVÉ DE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE, LE GOUVERNEMENT A DÉCIDÉ DE FAIRE DE SA RÉSORPTION L'UNE DES PRIORITÉS DE SA POLITIQUE DE L'EMPLOI | 9 |
| A. LA FRANCE SE CARACTÉRISE PAR UN CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE TRÈS IMPORTANT, QUELS QUE SOIENT LES CRITÈRES DE MESURE RETENUS | 9 |
| B. UNE SITUATION AGGRAVÉE PAR LA CRISE..... | 13 |
| C. UNE DIVERSIFICATION DES PUBLICS TOUCHÉS PAR LE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE ET UNE AMPLIFICATION DE SES EFFETS | 16 |
| D. UNE INTENSIFICATION DES POLITIQUES PUBLIQUES DESTINÉES À ASSURER LE RETOUR À L'EMPLOI DES CHÔMEURS DE LONGUE DURÉE | 20 |
| II. UN PROJET INNOVANT PORTÉ PAR LE MONDE ASSOCIATIF ET FORTEMENT ENRICHIS EN COURS D'EXAMEN PARLEMENTAIRE..... | 23 |
| A. UN PROJET INNOVANT PORTÉ PAR LE MONDE ASSOCIATIF..... | 23 |
| 1. <i>Un projet original.....</i> | 23 |
| 2. <i>Un relai indispensable dans les territoires</i> | 25 |
| 3. <i>Un dispositif complémentaire de ceux existants et qui n'entraînera pas de distorsion de concurrence</i> | 25 |
| 4. <i>Un pilotage à la fois national et local.....</i> | 26 |
| B. UN FINANCEMENT QUI IMPLIQUE UNE MOBILISATION DE L'ETAT ET DES COLLECTIVITES CONCERNÉES..... | 27 |
| 1. <i>La volonté d'intégrer à terme toutes les externalités négatives liées au chômage de longue durée</i> | 27 |
| 2. <i>Le financement de l'expérimentation implique un engagement financier pérenne de l'Etat et des collectivités concernées.....</i> | 28 |
| C. LES AVIS DU CONSEIL D'ETAT ET DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL ONT PERMIS D'ENRICHIR LE TEXTE LORS DE SON EXAMEN À L'ASSEMBLÉE NATIONALE | 29 |
| 1. <i>L'avis du Conseil d'Etat vise à assurer la sécurité juridique de l'expérimentation</i> | 29 |
| 2. <i>L'avis du Conseil économique, social et environnemental présente les conditions de réussite du projet</i> | 31 |

| | |
|--|-----------|
| III. UNE PROPOSITION DE LOI QUI POURRAIT ENCORE ÊTRE PRÉCISÉE SUR PLUSIEURS POINTS EN SÉANCE PUBLIQUE | 33 |
| A. PRÉSENTATION DE LA PROPOSITION DE LOI | 33 |
| B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION | 34 |
| 1. <i>L'accompagnement des salariés des entreprises conventionnées</i> | 34 |
| 2. <i>Le renforcement de l'évaluation de l'expérimentation</i> | 35 |
| EXAMEN DES ARTICLES | 37 |
| • <i>Article 1^{er} Objet, durée, financement et bilan de l'expérimentation</i> | 37 |
| CHAPITRE I^{ER} - PUBLIC VISÉ, FONDS D'EXPÉRIMENTATION TERRITORIALE CONTRE LE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE ET ENTREPRISES CONVENTIONNÉES | 41 |
| • <i>Article 2 Bénéficiaires de l'expérimentation</i> | 41 |
| • <i>Article 3 Pilotage de l'expérimentation</i> | 43 |
| • <i>Article 4 Conventionnement des entreprises de l'économie sociale et solidaire par le fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée</i> | 47 |
| CHAPITRE II - FINANCEMENT DU FONDS D'EXPÉRIMENTATION TERRITORIALE CONTRE LE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE | 52 |
| • <i>Article 5 Financement de l'expérimentation</i> | 52 |
| CHAPITRE III - DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES | 56 |
| • <i>Article 6 [supprimé] Entrée en vigueur de la proposition de loi</i> | 56 |
| • <i>Article 7 Conditions de licenciement des salariés en cas d'arrêt prématuré de l'expérimentation</i> | 57 |
| • <i>Article 7 bis Mesures réglementaires d'application de la proposition de loi</i> | 59 |
| • <i>Article 7 ter Entrée en vigueur de la proposition de loi</i> | 60 |
| • <i>Article 8 [supprimé] Gage</i> | 60 |
| EXAMEN EN COMMISSION..... | 61 |
| LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES | 79 |
| TABLEAU COMPARATIF | 81 |

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Réunie le mercredi 16 décembre 2015 sous la présidence de **M. Alain Milon, président**, la commission des affaires sociales a examiné, sur le rapport de **Mme Anne Emery-Dumas**, la proposition de loi n° 246 (2015-2016) d'expérimentation territoriale visant à faire disparaître le chômage de longue durée.

Après avoir rappelé que la France subit depuis plus de trente ans une situation de **chômage de masse** que les politiques menées par les gouvernements successifs n'ont pas réussi à faire régresser, la rapporteure a précisé qu'elle s'accompagne d'un **niveau élevé de chômage de longue durée**, facteur d'**éloignement durable du marché du travail**, d'aggravation des **inégalités** et de fragilisation de la cohésion sociale.

La rapporteure a ensuite présenté la **philosophie innovante** de cette proposition de loi, qui repose sur l'**activation** des dépenses passives d'indemnisation et de prise en charge par la solidarité nationale du chômage de longue durée et la création de **nouvelles activités économiques** dans les territoires. Elle en a souligné le caractère **expérimental**, pour une durée de **cinq ans**, ainsi que l'origine associative.

Elle a exposé le fonctionnement du dispositif envisagé, insistant notamment sur l'**embauche en contrat à durée indéterminée** des bénéficiaires par des entreprises de l'économie sociale et solidaire situées dans l'un des **dix territoires** retenus et percevant une aide financière versée par un fonds national alimenté par des contributions de l'Etat, de collectivités territoriales volontaires et d'organismes publics et privés.

Revenant sur l'**équation financière** qui sous-tend ce projet et le pari qui consiste à assurer son financement à budget constant, la rapporteure a souligné le rôle essentiel de l'Etat dans sa phase d'amorçage puis sur la nécessité, pour tous les acteurs publics et privés concernés, de s'investir pleinement dans sa réussite. Elle a estimé que cette **mobilisation**, qui a déjà débuté au sein des territoires pressentis, constitue le facteur qui conditionnera le succès de l'expérimentation. Elle a enfin avancé deux pistes d'évolution du texte, qui mériteraient de faire l'objet d'amendements en séance publique : l'**évaluation de l'expérimentation**, dont il faudrait garantir l'objectivité et qui devrait être confiée à une structure de recherche indépendante, et l'**accompagnement dans l'emploi** des bénéficiaires, qui devrait être renforcé.

La commission des affaires sociales a, sur proposition de sa rapporteure, **adopté** la proposition de loi sans modification.

Mesdames, Messieurs,

Enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 22 juillet 2015, la proposition de loi d'expérimentation pour des territoires zéro chômage de longue durée, présentée par les membres du groupe socialiste, républicain et citoyen, vise à offrir de nouvelles solutions à nos concitoyens durablement privés d'emploi.

Fin octobre 2015, notre pays comptait **2,4 millions** de demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an à Pôle emploi dans les catégories A, B et C, principalement des jeunes, des seniors et des personnes peu qualifiées.

Or, ce fléau remet en cause l'existence même de notre modèle social et nourrit **l'exaspération**, les **doutes** et les **frustrations**.

S'inspirant d'une initiative portée par l'association ATD Quart Monde, la proposition de loi vise à innover et à **changer de paradigme** pour lutter contre ce chômage de longue durée en mobilisant les demandeurs d'emploi, les élus locaux, les acteurs associatifs de terrain, l'Etat et tous les organismes publics et privés concernés.

Adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 9 décembre dernier, la proposition de loi d'expérimentation territoriale visant à faire disparaître le chômage de longue durée permettra à des entreprises relevant de **l'économie sociale et solidaire** d'embaucher en **contrat à durée indéterminée** des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi depuis plus d'un an, afin de développer des activités répondant à des besoins économiques et sociaux locaux non satisfaits.

Le **financement** de ce dispositif, qui prendra la forme d'une **expérimentation** d'une durée de cinq ans, au champ restreint à **dix territoires volontaires**, serait assuré par un fonds national spécifique, chargé également de conventionner les entreprises participantes.

L'objectif poursuivi est de permettre le **retour à l'emploi**, à un poste rémunéré au moins au Smic, de personnes durablement éloignées du marché du travail, tout en ayant un coût nul pour la collectivité à travers la **réallocation** et **l'activation**, à **budget constant**, des dépenses publiques liées à l'indemnisation du chômage.

Votre rapporteure ne peut que partager la philosophie du texte, qui promet non pas un projet conçu et piloté par l'administration centrale, mais un **dispositif pensé par et dans les territoires** (Pipriac et Saint-Ganton en Ille-et-Vilaine, Colombey-les-Belles en Meurthe-et-Moselle, Prémery dans la Nièvre, Mauléon dans les Deux-Sèvres et Jouques dans les Bouches-du-Rhône)

Si la proposition de loi peut apparaître modeste au regard du nombre limité de territoires et de demandeurs d'emploi susceptibles de bénéficier de l'expérimentation, elle pourrait en revanche **bouleverser** à terme le champ de la politique de l'emploi si son évaluation se révélait concluante.

Votre commission des affaires sociales, si elle a adopté la proposition de loi sans modification, a toutefois identifié plusieurs **points de vigilance** qui conditionnent la réussite même de l'expérimentation. Il en va ainsi de la mise en œuvre d'un **accompagnement** spécifique des salariés de l'entreprise conventionnée, de l'articulation entre ce projet et les structures d'insertion par l'activité économique, ou encore de la réalisation d'une **évaluation indépendante** par un organisme spécialisé extérieur.

Votre rapporteure forme le vœu que ce texte soit enrichi en ce sens en séance publique le 13 janvier prochain et puisse bénéficier d'un large soutien sur tous les bancs de la Haute assemblée afin de démontrer à nos concitoyens que la lutte contre le chômage constitue véritablement la priorité de leurs représentants.

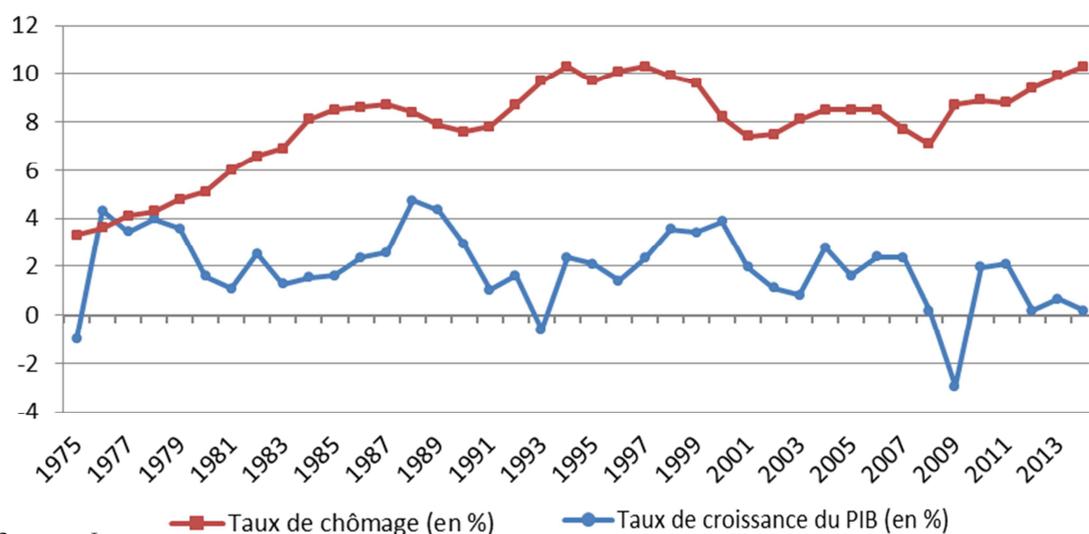
I. FACE À LA PERSISTANCE D'UN NIVEAU ÉLEVÉ DE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE, LE GOUVERNEMENT A DÉCIDÉ DE FAIRE DE SA RÉSORPTION L'UNE DES PRIORITÉS DE SA POLITIQUE DE L'EMPLOI

A. LA FRANCE SE CARACTÉRISE PAR UN CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE TRÈS IMPORTANT, QUELS QUE SOIENT LES CRITÈRES DE MESURE RETENUS

Depuis maintenant plus de 30 ans, la France est confrontée à un **taux de chômage très élevé**, que les gouvernements successifs n'ont jamais réussi à faire régresser.

Quasi **inexistant** jusqu'au milieu des années 1970, le chômage est apparu avec les **crises économiques** consécutives aux deux **chocs pétroliers** de 1973 et 1979 avant de s'ancrer dans la société en raison de la **persistance d'une croissance faible**. Alors que le taux de chômage s'élevait à seulement **3,3 % en 1975**, il était passé à **8,5 %** à la fin de l'année 1985, soit un **triplement** du nombre de chômeurs **en une décennie**. Ce taux, après avoir atteint **9,7 % en 1995**, avait connu une légère **décroissance** pour s'établir à **8,5 % en 2005**. A la suite d'une courte embellie économique, la situation de l'emploi s'était améliorée, conduisant à un taux de chômage de **6,8 % au premier trimestre 2008**, son plus bas niveau depuis le début des années 1980. La crise économique internationale de 2008, puis les incertitudes liées à la soutenabilité des dettes souveraines européennes à partir de 2012, ont ravivé cette profonde crise de l'emploi : le taux de chômage est passé à **9,3 % au second trimestre 2012** (+ 37 % en quatre ans) et s'est élevé à **10,6 % au troisième trimestre 2015**.

Graphique n° 1 : Evolution comparée du taux de croissance du produit intérieur brut et du taux de chômage en France depuis 1975



Source : Insee

Ces données de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) mesurent le **taux de chômage au sens du Bureau international du travail (BIT)**, qui ne prend en compte que les personnes sans emploi, disponibles pour en prendre un dans les 15 jours et en cherchant activement un. Elles sont à distinguer des **chiffres de Pôle emploi**, qui répartit les **demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois (DEFM)** sur ses listes en **cinq catégories**, dont les trois premières, auxquelles est associée une obligation d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi, sont couramment utilisées pour commenter l'évolution des chiffres du chômage.

Il s'agit des catégories :

- **A**, qui rassemble les personnes sans emploi tenues de faire des actes positifs de recherche d'emploi ;

- **B**, où figurent les demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi et qui ont exercé une activité d'une durée inférieure à 78 heures au cours du mois précédent ;

- **C**, qui regroupe les demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi et qui ont exercé une activité réduite de plus de 78 heures au cours du mois précédent ;

- **D**, pour les demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi car suivant un stage ou une formation, étant signataires d'un contrat de sécurisation professionnelle (CSP) ou se trouvant en arrêt maladie ;

- **E**, pour les demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi et en emploi, c'est-à-dire principalement les bénéficiaires de contrats aidés.

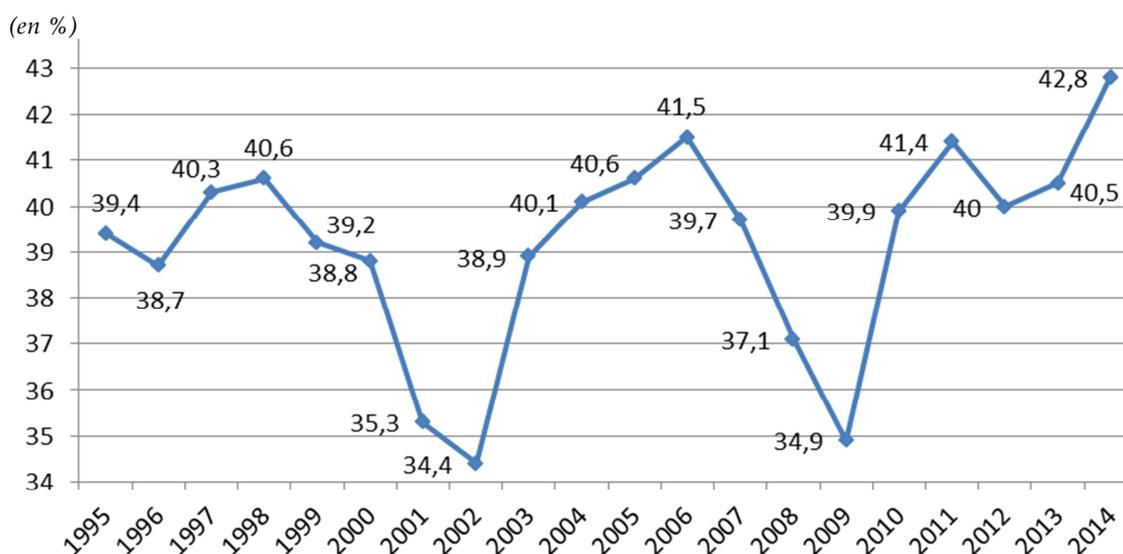
Ainsi, si le nombre de chômeurs au sens du BIT était de **2,9 millions** au quatrième trimestre 2014, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégories A, B et C en décembre 2014 s'élevait à **5,2 millions**, dont **3,5 millions** en catégorie A, **0,7 million** en catégorie B et **1 million** en catégorie C. Dès lors, la notion de **chômage de longue durée** peut connaître plusieurs définitions.

Elle est communément entendue, notamment par l'Insee, Eurostat ou l'OCDE, comme regroupant les **situations de chômage ininterrompu de plus de douze mois**. Toutefois, l'évolution du marché du travail a conduit à une **diversification** des situations de chômage de longue durée. Les successions de contrats de travail précaires, entrecoupés de périodes d'inactivité, sont désormais la norme en début de carrière pour une partie des jeunes actifs ou pour les personnes les moins qualifiées. Cette **récurrence du chômage**, liée à la **discontinuité de parcours professionnels** qui ne reposent plus sur le principe d'un emploi pérenne au sein d'une même entreprise ou sur des mobilités choisies et anticipées, est étudiée par Pôle emploi à travers les demandeurs d'emploi cumulant au moins

douze mois d'inscription sur ses listes au cours des vingt-quatre derniers mois¹. Cet **éloignement à l'emploi** concernait ainsi, en décembre 2013, **57 %** des demandeurs d'emploi inscrits en catégories A, B et C, soit **2,94 millions** de personnes, tandis que **24 %** étaient inscrits sans interruption depuis au moins vingt-quatre mois.

L'enracinement du chômage de masse en France a eu pour conséquence logique de voir se développer un chômage de longue durée que seule une croissance économique vigoureuse, comme le postule la loi d'Okun², aurait permis de résorber. En son absence (cf. *supra*), la France n'a jamais vu, depuis le début des années 1990, la **part des chômeurs de longue durée** être inférieure à **34 %** de l'ensemble des chômeurs. Elle s'élevait, en **2014**, à **42,8 %**, ce qui représente **4,4 %** de la population active.

Graphique n° 2 : Evolution de la part de chômeurs de longue durée en France depuis 1995



Source : Eurostat

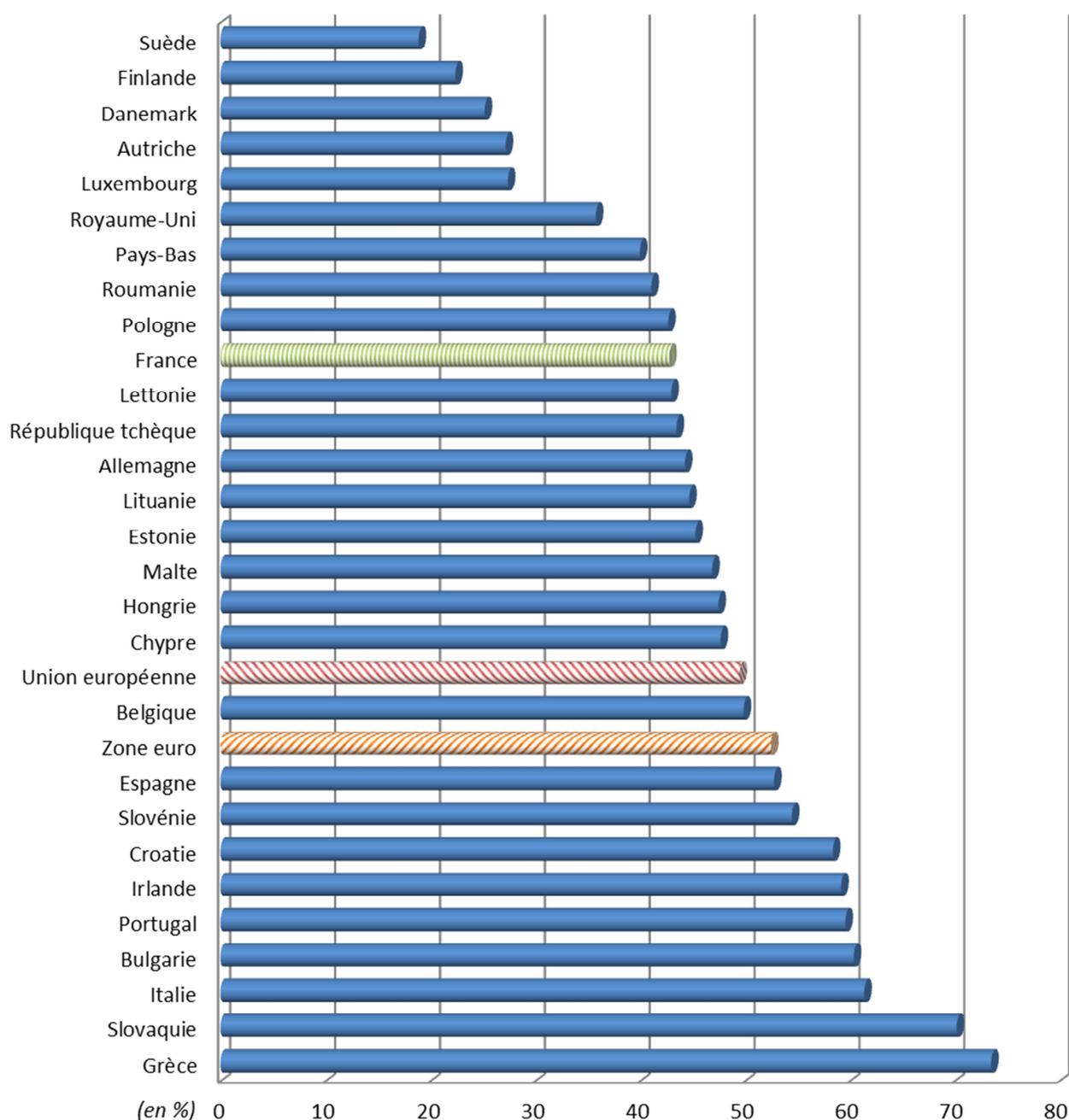
En **comparaison internationale**, le niveau français est très largement supérieur à celui que connaissent les Etats-Unis (**23 %**) et se situe au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE (**35,1 %** en 2013). Toutefois, au sein de **l'Union européenne**, la France se situe en dessous de la moyenne (**49,5 %** en 2014) et du niveau atteint par la plupart des économies continentales, qu'elles aient connu la crise (Espagne : **52,8 %** ; Portugal : **59,6 %** ; Italie : **61,4 %** ; Grèce : **73,5 %**) ou qu'elles en aient été préservées (Allemagne : **44,3 %**). Le **modèle scandinave** assure néanmoins un retour à

¹ Le chômage de longue durée : vers une mesure de « l'éloignement à l'emploi » de longue durée ?, Pôle emploi, Etudes et recherches, n° 2, décembre 2014.

² Voir sur ce point le rapport n° 229, tome I (2015-2016) fait au nom de la commission des finances par notre collègue Albéric de Montgolfier sur le projet de loi de finances rectificative pour 2015 (9 décembre 2015), p. 16.

l'emploi plus rapide, puisqu'au Danemark seuls **25,2 %** des demandeurs d'emploi le sont depuis plus d'un an, et en Suède seulement **18,9 %**. Enfin le Royaume-Uni, s'il a subi une forte augmentation du chômage de longue durée à partir de 2010 (+ **46 %** entre 2009 et 2014), n'a pas dépassé la France et a même bénéficié, entre 2013 et 2014, d'une légère décrue (- **1 %**), à **35,8 %**.

Graphique n° 3 : La part de chômeurs de longue durée dans les pays de l'Union européenne en 2014

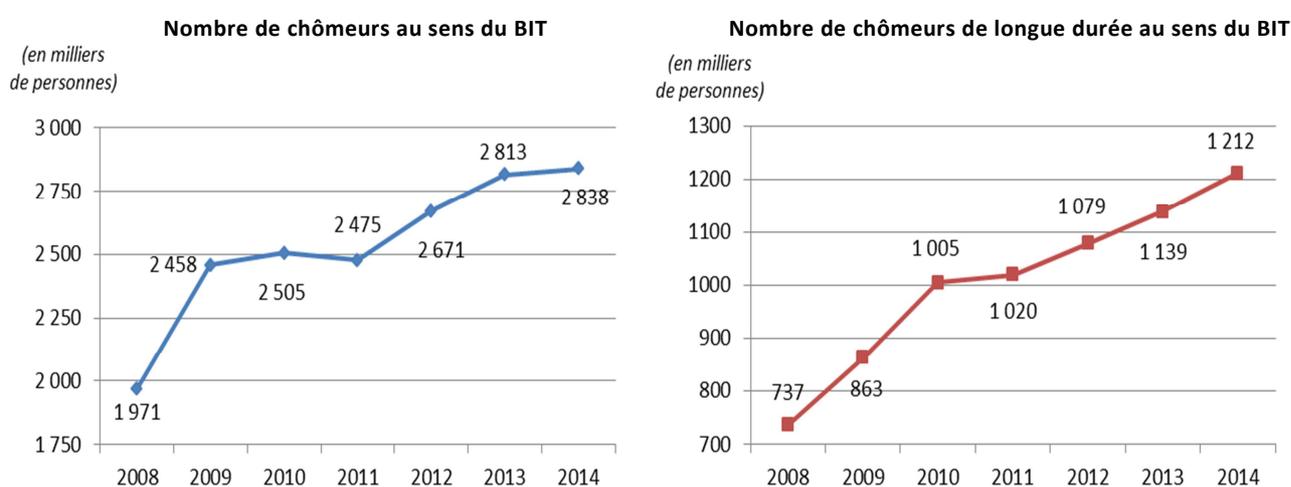


Source : Eurostat

B. UNE SITUATION AGGRAVÉE PAR LA CRISE

Dans un rapport¹ de décembre 2011, le conseil d'orientation pour l'emploi (COE) avait souligné que **la tendance à long terme du chômage de longue durée en France, qui était stable autour de 40 % des demandeurs d'emploi, avait été rompue par la crise de 2008**. Alors que le nombre de chômeurs au sens du BIT a augmenté de **26 %** entre 2008 et 2011, de **44 %** entre 2008 et 2014 et même de **45 %** jusqu'au troisième trimestre 2015, celui des chômeurs de plus d'un an a progressé, sur ces deux premières périodes, de respectivement **38** et **64 %**.

Graphique n° 4 : Progression comparée du nombre de chômeurs et du nombre de chômeurs de longue durée au sens du BIT entre 2008 et 2014



Source : Insee

Ainsi que l'explique le COE, **le chômage de longue durée réagit avec un léger retard aux évolutions du chômage global**. Dans un premier temps, une forte augmentation du nombre de nouveaux chômeurs se traduit par une diminution de la part des chômeurs de longue durée : ainsi, entre 2008 et 2009, le nombre de chômeurs au sens du BIT est passé de **1,97 million** à **2,46 millions** (+ **25 %**), tandis que la part de chômeurs de plus d'un an dans ce total a diminué de **37,4** à **35,1 %** (- **6,1 %**) et que leur nombre n'a augmenté que de **17,1 %**. Dans un second temps, si aucune reprise économique ne se produit au bout de douze mois, un **rattrapage** s'effectue et vient corriger cette impression initiale. Entre 2009 et 2010, alors que le nombre de chômeurs a progressé de **1,9 %**, celui des chômeurs de longue durée a connu une croissance de **16,5 %** et leur part dans la population globale des chômeurs a augmenté de **14,2 %**, pour atteindre **40,1 %**.

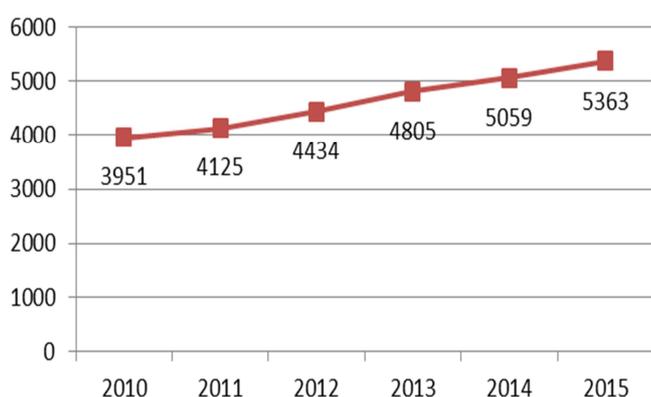
¹ Conseil d'orientation pour l'emploi, « Le chômage de longue durée », décembre 2011.

L'observation des **données de Pôle emploi** révèle des évolutions encore plus marquées. Le nombre de demandeurs d'emploi inscrits en catégories A, B et C a augmenté de **33,7 %** entre mai 2008 (date à laquelle il avait atteint, à **3,055 millions**, son plus bas niveau depuis 1991) et mai 2011 (**4,086 millions**). Cette augmentation s'est poursuivie de manière ininterrompue depuis cette date (+ **43 %** à la fin du mois de mai 2012, + **57 %** à la fin du mois de mai 2013, + **64 %** à la fin du mois de mai 2014 et + **78 %** à la fin du mois d'octobre 2015, soit **5,436 millions** de personnes).

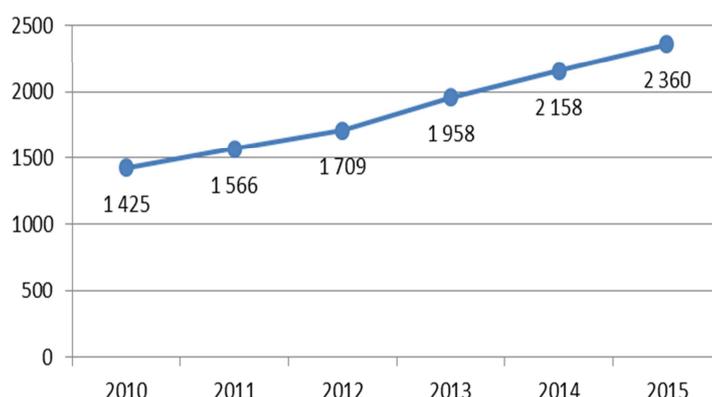
Toutefois, on constate que le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi **depuis plus d'un an** progresse à un rythme plus soutenu : + **59 %** entre mai 2008 et mai 2011, + **72 %** à la fin du mois de mai 2012, + **98 %** à la fin du mois de mai 2013, + **118 %** à la fin du mois de mai 2014 et enfin + **145 %** à la fin du mois d'octobre 2015. **Entre mai 2008 et octobre 2015, il est passé de 977 000 à 2,44 millions** et sa part dans le nombre total de demandeurs d'emploi inscrits en catégories A, B et C a augmenté de **40 %** : auparavant de **32 %**, elle s'est établit désormais à **44,8 %**.

Graphique n° 5 : Progression comparée du nombre de demandeurs d'emploi inscrits en catégories A, B et C et du nombre de demandeurs d'emploi inscrits dans ces catégories depuis plus d'un an entre 2010 et 2015

Demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégories A, B et C
(en milliers de personnes)



Demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an à Pôle emploi en catégories A, B et C
(en milliers de personnes)



Source : Insee

Tableau n° 6 : Evolution du nombre de demandeurs d'emploi inscrits en catégories A, B et C et du nombre de demandeurs d'emploi inscrits dans ces catégories depuis plus d'un an entre 2008 et 2015

| (en milliers de personnes) | 2008 | 2009 | Evol. n/n-1 (en %) | 2010 | Evol. n/n-1 (en %) | 2011 | Evol. n/n-1 (en %) | 2012 | Evol. n/n-1 (en %) | 2013 | Evol. n/n-1 (en %) | 2014 | Evol. n/n-1 (en %) | 2015* | Evol. n/n-1 (en %) | Evolution 2008-2015 (en %) |
|--|-------|-------|--------------------|-------|--------------------|-------|--------------------|-------|--------------------|-------|--------------------|-------|--------------------|-------|--------------------|----------------------------|
| Demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi | 3 105 | 3 630 | 16,9 | 3 951 | 8,8 | 4 125 | 4,4 | 4 434 | 7,5 | 4 805 | 8,4 | 5 059 | 5,3 | 5 436 | 7,5 | + 75,1 |
| Demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an | 986 | 1 124 | 14,0 | 1 425 | 26,8 | 1 566 | 9,9 | 1 709 | 9,1 | 1 958 | 14,6 | 2 158 | 8,7 | 2 437 | 12,9 | + 147,1 |

Source : Insee

* au 31 octobre

De même, l'indicateur conjoncturel de durée du chômage (ICDC), établi par Pôle emploi pour mesurer l'incidence de la conjoncture économique sur l'état du marché du travail et qui évalue la durée moyenne d'inscription d'une cohorte fictive qui évoluerait dans un marché du travail qui ne connaîtrait, pendant toute sa période de chômage, aucune évolution, a connu une profonde dégradation depuis 2008. Alors qu'il s'élevait à **237 jours** au premier trimestre 2008, il a atteint **453 jours** au troisième trimestre 2015 (+ 91 %)¹.

Il est donc indéniable que **la crise économique** dont la France peine encore à sortir **constitue le facteur essentiel de l'aggravation du chômage de longue durée** que subit notre pays depuis 2008. Entre cette année et 2014, la proportion de chômeurs au sens du BIT depuis un an ou plus est passée, selon Eurostat, de **37,1 %** à **42,8 %** (+ 15,4 %). En valeur absolue, l'augmentation se chiffre à **475 000** ou, dans le cas des demandeurs d'emploi inscrit à Pôle emploi, à **1,46 million**. Dès lors, le chômage de longue durée est devenu **l'un des principaux handicaps de l'économie française**, en raison de ses conséquences sociales mais aussi de son coût budgétaire et fiscal au titre des mesures d'indemnisation, des prestations de solidarité et des dispositifs d'aide à la reprise d'emploi qu'il entraîne.

¹ Source : « Amélioration de l'ICDC au 3^e trimestre 2015 », Statistiques et indicateurs n° 15 042, Pôle emploi, 2 décembre 2015.

C. UNE DIVERSIFICATION DES PUBLICS TOUCHÉS PAR LE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE ET UNE AMPLIFICATION DE SES EFFETS

Dans son rapport de 2011, le COE démontrait la « *très grande hétérogénéité* » des situations de chômage de longue durée, au regard aussi bien de ses déterminants, des publics touchés ou de ses conséquences. Il établissait une nomenclature distinguant **trois types** de chômage de longue durée :

- celui dû à des **facteurs extérieurs** à la personne, comme un ralentissement de la conjoncture économique ;

- celui lié aux **caractéristiques professionnelles** de la personne, comme l'insuffisance ou l'obsolescence de ses qualifications ;

- celui qui est le reflet de **difficultés d'insertion professionnelle et sociale** et renvoie à une grande diversité de situations d'exclusion du marché du travail.

Alors qu'il était traditionnellement associé aux personnes victimes d'un licenciement économique résidant dans des bassins d'emploi subissant de profondes mutations de leur tissu productif, à celles très peu diplômées ou nécessitant, en raison de problèmes sociaux, médicaux ou personnels, un accompagnement spécifique vers l'emploi, **le chômage de longue durée s'est répandu à la faveur de la crise** et touche désormais de manière plus homogène l'ensemble des actifs.

Le relèvement progressif de l'âge légal de départ à la retraite et du nombre de trimestres cotisés requis pour obtenir une pension de retraite à taux plein par les réformes de 2003¹, 2010² et 2014³, ainsi que les mesures prises concomitamment pour développer l'emploi des seniors et les inciter à prolonger leur activité, comme la suppression de la dispense de recherche d'emploi (DRE) dont ils bénéficiaient⁴, ont contribué à augmenter fortement le nombre de **personnes âgées de plus de 50 ans** inscrites à Pôle emploi et tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi. La conjonction de ces évolutions réglementaires, qui répondaient notamment à la volonté d'augmenter le taux d'emploi de ces personnes, avec la crise et les préjugés entretenus à leur égard par de nombreux employeurs a eu pour conséquence d'augmenter très fortement le **risque rencontré par cette catégorie de population d'être confrontée au chômage de longue durée**.

¹ Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

² Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

³ Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

⁴ Cette suppression est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012, en application de l'article 4 de la loi n° 2008-758 du 1^{er} août 2008 relative aux droits et devoirs des demandeurs d'emploi.

Ainsi, alors que le nombre de demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an sur les listes de Pôle emploi en catégories A, B et C a augmenté de **145 %** entre mai 2008 et octobre 2015, celui des plus de 50 ans ayant une même durée d'inscription a progressé de **241 %**, soit un taux supérieur de **66 %**.

Pour la plupart, les **jeunes de moins de 25 ans**, s'il est indéniable que leur taux de chômage (**24 %**) est largement plus élevé que celui de l'ensemble de la population et que certains d'entre eux, qui ne sont **ni en emploi, ni en formation initiale ou continue** (NEET : *not in employment, education or training*) connaissent des difficultés durables d'insertion professionnelle, parviennent à se maintenir sur le marché du travail une fois que les obstacles à l'entrée ont été surmontés. C'est pourquoi la **croissance** du nombre d'entre eux inscrits depuis plus d'un an à Pôle emploi a été **plus faible** sur la période 2008-2015 (**+ 131 %**) que pour les deux autres catégories précitées.

Par ailleurs, la crise a confirmé la **convergence de la part de chômage de longue durée chez les femmes et les hommes** et a même accentué cette tendance. Alors que traditionnellement la proportion de femmes subissant le chômage de longue durée était plus élevée que celle des hommes, ce sont désormais les chômeurs de sexe masculin qui sont, en proportion, les plus touchés par le chômage de longue durée. Selon l'Insee, en **2005**, la part de chômage de longue durée chez les femmes était de **41,5 %**, contre **40 %** chez les hommes. En **2014**, elle avait diminué pour les femmes (**41 %**), mais augmenté de **10 %** chez les hommes (**44,1 %**).

Le **niveau de diplôme** est enfin un facteur déterminant du chômage de longue durée. Durant la crise, c'est le **taux de chômage des personnes les moins qualifiées** qui a connu la plus forte augmentation : il est passé de **11,1** à **16,2 %** entre 2008 et 2014 (**+ 46 %**) pour les personnes dont le brevet constitue le plus haut niveau de qualification. Le même phénomène se constate lorsque seul le chômage d'une durée supérieure à un an est étudié : entre 2008 et 2013, les moins qualifiés ont vu leur taux de chômage de longue durée passer de **5,2** à **8 %** (**+ 54 %**), alors celui des titulaires d'un diplôme du supérieur ne progressait que de **43 %** et restait, à **2 %**, à un niveau très limité.

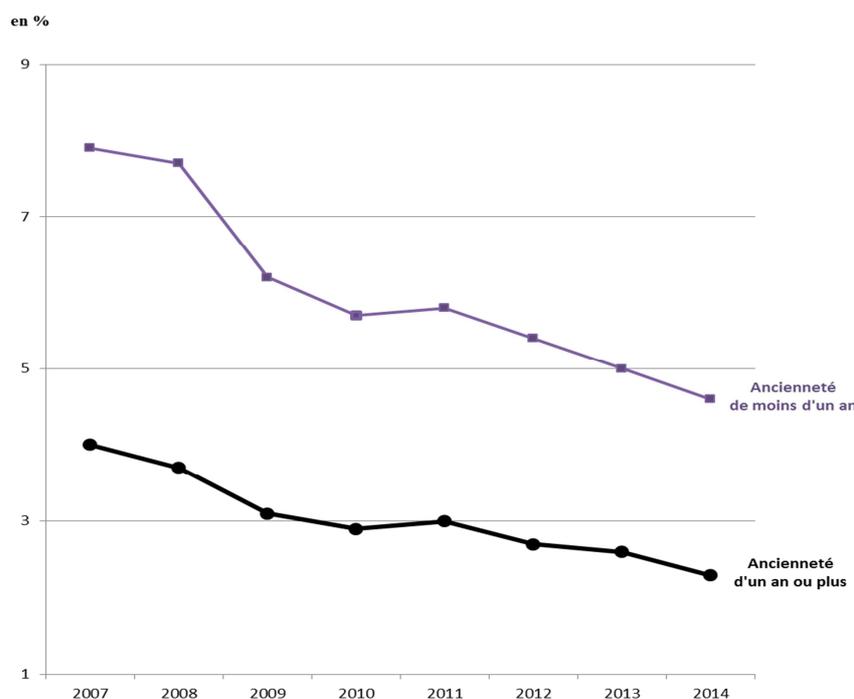
Le **chômage de longue durée a pourtant des conséquences très néfastes sur la situation économique et sociale de ceux qui ont à en souffrir**, que la seule reprise économique ne parvient pas toujours à corriger. Alors que les **effets d'hystérèse du chômage**, mis en lumière par les travaux des économistes Olivier Blanchard et Larry Summers¹, contribuent à ralentir la baisse du chômage structurel en sortie de crise, les chômeurs de longue durée peuvent voir leurs **trajectoires professionnelles** durablement influencées par cette période d'inactivité. Ils courent un **risque d'éloignement durable du marché du travail**.

¹ O. Blanchard, L. Summers, « Hysteresis and the European Unemployment Problem », NBER Macroeconomics Annual 1986, volume 1, pp. 15-90.

En effet, sans contact direct avec le monde de l'entreprise et leur domaine d'activité propre, **leur capital humain se dégrade** et **l'obsolescence** de leurs qualifications apparaît, rendant dans certains cas nécessaire un effort de formation préalable à la reprise d'un emploi. Dans le même temps, les **difficultés d'ordre social** parfois préexistantes à cette situation de chômage peuvent être aggravées par la précarité entraînée par le basculement, au plus tard 24 mois¹ après la perte d'un emploi, du régime assurantiel d'indemnisation du chômage financé par l'Unédic à un mécanisme de solidarité reposant sur des minima sociaux comme l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ou le revenu de solidarité active (RSA).

Ce phénomène est illustré par l'examen comparé des **taux de sortie de Pôle emploi pour reprise d'emploi selon l'ancienneté de l'inscription** des demandeurs d'emploi en catégories A, B et C. En 2014, seuls **2,3 %** des demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an reprenaient chaque mois un emploi, contre **4,6 %** des chômeurs de courte durée, soit un **taux deux fois plus faible**. Si la dégradation de cet indicateur n'a pas été plus marquée durant la crise pour cette population que pour l'ensemble des demandeurs d'emploi (respectivement - **43 %** et - **45 %** entre 2007 et 2014), il n'en reste pas moins qu'en 2014 le taux de sortie pour reprise d'emploi des chômeurs de courte durée était meilleur que celui des chômeurs de longue durée en 2007 (**4 %**), année où la situation de l'emploi était pourtant bien plus favorable.

Graphique n° 7 : Evolution du taux de sortie pour reprise d'emploi selon l'ancienneté au chômage entre 2007 et 2014



Source : Dares et Pôle emploi

¹ Ou 36 mois pour les personnes âgées de 50 ans et plus.

Tableau n° 8 : Evolution du taux de sortie pour reprise d'emploi selon l'âge, l'ancienneté au chômage et le niveau de formation entre 2007 et 2014

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Evolution 2007-2014 (en %) |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|----------------------------|
| Ensemble | 6,5 | 6,3 | 5,2 | 4,6 | 4,7 | 4,3 | 3,9 | 3,6 | - 44,6 |
| Age | | | | | | | | | |
| Moins de 25 ans | 9,9 | 9,5 | 7,6 | 7,3 | 7,3 | 6,9 | 6,2 | 5,9 | - 40,4 |
| 50 ans ou plus | 3,5 | 3,7 | 2,9 | 2,4 | 2,4 | 2,2 | 1,9 | 1,6 | - 54,3 |
| Ancienneté d'inscription | | | | | | | | | |
| Moins d'un an | 7,9 | 7,7 | 6,2 | 5,7 | 5,8 | 5,4 | 5 | 4,6 | - 41,8 |
| Un an ou plus | 4 | 3,7 | 3,1 | 2,9 | 3 | 2,7 | 2,6 | 2,3 | - 42,5 |
| Niveau de formation | | | | | | | | | |
| Premier cycle de l'enseignement secondaire | 4,7 | N.D. | N.D. | 3,4 | 3,2 | 2,9 | 2,6 | 2,2 | - 53,2 |
| CAP-BEP | 6,6 | N.D. | N.D. | 4,4 | 4,5 | 4 | 3,7 | 3,3 | - 50 |
| Baccalauréat | 6,8 | N.D. | N.D. | 5 | 5 | 4,7 | 4,3 | 4 | - 41,2 |
| Bac+2 ou plus | 7,3 | N.D. | N.D. | 5,6 | 5,8 | 5,2 | 5 | 4,6 | - 37 |

N.D. : Non disponible

Source : Dares et Pôle emploi

Par ailleurs, ainsi que le rappelle le COE dans son rapport de 2014 sur l'éloignement durable du marché du travail¹, les **interruptions de carrière** constituent un **facteur de ralentissement de la progression salariale**. Selon une étude² de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, **le salaire horaire des personnes qui ont subi une telle interruption est inférieur en moyenne de 18 % à celui des personnes dont la carrière a été rectiligne**. De même, le chômage de longue durée est un facteur de déclassement professionnel au moment d'une éventuelle reprise d'emploi³.

Enfin, votre rapporteure tient à souligner que le chômage de longue durée est la **cause d'un sentiment de déclassement** et d'inutilité sociale de nombre de nos concitoyens qui conduit à une forme de **résignation**, renforce les inégalités et met en péril la cohésion sociale.

¹ COE, « L'éloignement durable du marché du travail », décembre 2014.

² « Interruptions de carrière professionnelle et salaires des hommes et des femmes en 2006 », Dares, Premières informations et premières synthèses, 2010, n° 11.

³ COE, 2014, *op. cit.*, p. 90.

D. UNE INTENSIFICATION DES POLITIQUES PUBLIQUES DESTINÉES À ASSURER LE RETOUR À L'EMPLOI DES CHÔMEURS DE LONGUE DURÉE

Conscient de son impact économique et social, **le Gouvernement a entrepris depuis 2012 de lutter contre le chômage de longue durée**. Il a ainsi renforcé la **formation des demandeurs d'emploi**, qui ont pu bénéficier des **plans 30 000 (2013) puis 100 000 (2014) formations prioritaires**, dont la reconduction devrait concerner, selon les annonces du Président de la République dans son discours d'ouverture de la quatrième conférence sociale du 19 octobre 2015, 150 000 bénéficiaires. Surtout, il assure la mise en œuvre du plan « *Prévenir, aider, accompagner : nouvelles solutions face au chômage de longue durée* », présenté en février 2015.

Ce plan cherche à **apporter une réponse globale aux difficultés que rencontrent les chômeurs de longue durée** pour se réinsérer dans l'emploi, qui ne sont pas uniquement d'ordre professionnel. Pour **éviter l'exclusion du marché du travail** de ces personnes toujours plus nombreuses, il propose de faire des périodes d'inactivité un « *temps de reconstruction et de préparation de l'avenir* », grâce à la mobilisation de tous les acteurs concernés, en particulier en matière de formation : service public de l'emploi, partenaires sociaux, collectivités territoriales, Etat.

Il comporte également des mesures visant à **faciliter le retour à l'emploi**, en améliorant en amont la détection des profils plus particulièrement exposés au chômage de longue durée, en intensifiant leur accompagnement par Pôle emploi et en sécurisant les parcours des personnes accueillies dans des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE).

Il vise également à **tenir compte des obstacles d'ordre familial, sanitaire ou social** à la reprise d'un emploi, en offrant des solutions de garde d'enfant pour permettre de poursuivre une recherche d'emploi, en étendant la garantie des loyers aux chômeurs de longue durée devant déménager pour occuper un nouvel emploi et en cherchant une meilleure prise en compte des problématiques de santé dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Le dernier volet de ce plan consiste à « *encourager les employeurs qui s'engagent* » à recruter des publics « *parfois éloignés de l'emploi ou peu accoutumés aux environnements professionnels* ». Il prévoit ainsi de **développer l'immersion en entreprise**, à travers les **périodes de mise en situation en milieu professionnel** (PMSMP), instituées par la loi du 5 mars 2014¹ et qui permettent aux demandeurs d'emploi, qui ne sont pas rémunérés par la structure qui les accueille mais continuent à percevoir l'allocation d'indemnisation du chômage ou de solidarité dont ils sont titulaires, de découvrir un métier ou un secteur d'activité, de confirmer un projet

¹ Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, art. 20.

professionnel ou d'initier une démarche de recrutement. Il porte également sur le développement des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (Geiq) et comporte plusieurs mesures d'accompagnement innovantes ou expérimentales, à destination notamment des bénéficiaires de contrats aidés et de leurs employeurs.

Certaines des mesures du plan nécessitant une traduction législative ont déjà été mises en œuvre par la loi du 17 août 2015¹. C'est le cas, par exemple, de la création du contrat de professionnalisation « *nouvelle chance* ». L'article 42 de cette loi a ouvert aux demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an à Pôle emploi le bénéfice du contrat de professionnalisation selon les mêmes modalités que les jeunes sans qualification, les travailleurs handicapés ou les titulaires de minima sociaux ou d'un contrat aidé. Sa principale conséquence est d'allonger à deux ans, contre un an dans le droit commun, la durée maximale du contrat de professionnalisation.

Pôle emploi a par ailleurs mis en place une nouvelle prestation : **le suivi dans l'emploi**. Assurée directement par Pôle emploi ou par les SIAE, elle vise à **prolonger le suivi des demandeurs d'emploi de longue durée peu qualifiés** et des personnes en IAE **une fois qu'ils ont retrouvé un emploi** de droit commun. Il s'agit également de **fournir un appui aux employeurs concernés** visant non seulement à surmonter d'éventuelles difficultés d'intégration professionnelle mais aussi d'apporter une réponse aux problèmes d'ordre social qui pourraient être rencontrés.

Son financement est assuré par le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), dans le cadre fixé par une convention signée avec Pôle emploi le 22 septembre 2015. Pour une période d'**expérimentation** courant du 1^{er} novembre 2015 au 30 juin 2016, **4 millions d'euros** y sont alloués, permettant l'accompagnement de **8 000 personnes**, pour un **coût unitaire de 500 euros**. La moitié de ce budget devrait être allouée à Pôle emploi, l'autre aux SIAE. Selon l'article 2 de la convention, les entreprises de moins de cinquante salariés ainsi que les personnes issues des quartiers de la politique de la ville devraient être ciblées en priorité.

Selon le cahier des charges annexé à cette convention, l'objectif poursuivi est de « *développer une offre de service aux entreprises et aux salariés recrutés, pour sécuriser l'embauche et l'intégration durable d'un salarié en parcours d'insertion dans le cadre d'un emploi salarié de droit commun au moyen d'un accompagnement spécifique* ». Il s'agit « *d'inciter les employeurs à s'engager dans le recrutement de publics en besoin d'insertion alors qu'ils ne l'auraient pas fait sans appui particulier* » et de faciliter la prise de poste et « *l'intégration et le maintien en poste de la personne recrutée* ». Dans le cadre de sa mise en œuvre par Pôle emploi, cette initiative devrait être limitée aux régions Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Auvergne-Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais-Picardie et Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées.

¹ Loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social à l'emploi.

Le plan gouvernemental prévoyait enfin la création d'un « *accélérateur d'innovation sociale* », en coopération avec l'agence nouvelle des solidarités actives (Ansa), afin de **faire émerger de nouvelles solutions de lutte contre le chômage de longue durée**. Parmi les nombreuses initiatives portées par la société civile au niveau local sur ce sujet, le but est d'**identifier** celles susceptibles d'avoir le plus grand impact, d'**étudier leur faisabilité**, d'**apporter une aide** technique et financière à leur réalisation, de les **évaluer** et d'envisager leur généralisation.

La présente proposition de loi en constitue la première traduction de niveau législatif. Après qu'un premier projet de court terme, promu par l'association intermédiaire AIRServices, a bénéficié de l'accélérateur, il a été décidé que la mise en œuvre du projet « Territoires zéro chômeur de longue durée » de l'association ATD Quart Monde s'effectuerait également dans ce cadre. L'Ansa, à la suite d'une étude de faisabilité réalisée au printemps et à l'été 2015 et remise en octobre de cette année, a formulé **dix-huit préconisations** opérationnelles qui, comme cet organisme le reconnaît lui-même, pourront « *éloigner le projet d'expérimentation de la philosophie du projet tel que le porteur le recommande* » mais cherchent à l'adapter à un cadre budgétaire et temporel contraint.

II. UN PROJET INNOVANT PORTÉ PAR LE MONDE ASSOCIATIF ET FORTEMENT ENRICHIS EN COURS D'EXAMEN PARLEMENTAIRE

A. UN PROJET INNOVANT PORTÉ PAR LE MONDE ASSOCIATIF

1. Un projet original

Le projet « Territoires zéro chômeur de longue durée », porté par l'association ATD Quart Monde, est soutenu par un grand nombre d'associations, comme Emmaüs, le Secours catholique, ou encore la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS), même si ces dernières s'interrogent sur les modalités pratiques de l'expérimentation et son équation financière.

Votre rapporteure constate avec satisfaction que la proposition de loi, bien loin de créer un nouveau dispositif de la politique de l'emploi conçu et piloté par l'administration centrale, promeut une initiative pensée dans et par les territoires.

La philosophie du texte est originale. Comme l'indique le Conseil d'Etat dans l'avis qu'il a rendu le 12 novembre 2015 sur ce texte, « *l'approche qui sous-tend la proposition de loi se situe au croisement de deux composantes de la politique de l'emploi : l'aide à l'embauche de personnes rencontrant des difficultés particulières de retour et d'accès à l'emploi sans être les plus éloignées de l'emploi, et le développement, sur une base locale d'analyse des besoins, d'une offre de services socialement utiles* ».

Le projet repose de fait sur un **nouveau paradigme en matière d'offre et de demande de travail**, car il vise à faire émerger de nouveaux emplois partiellement solvables grâce à une mobilisation de tous les acteurs d'un territoire. Le rapporteur de l'Assemblée nationale comparait avec raison les futures entreprises conventionnées à des « *start-up de l'innovation sociale* ».

Le projet comporte également une troisième logique, celle de l'**activation des dépenses passives**, car l'ambition est de réallouer l'ensemble des dépenses publiques bénéficiant aux demandeurs d'emploi de longue durée, comme l'allocation de retour à l'emploi (ARE), l'allocation de solidarité spécifique (ASS), ou encore le revenu de solidarité active (RSA), à des entreprises qui recruteraient ces personnes.

Ainsi, à titre **expérimental** pendant **cinq ans**, et sur au plus **dix territoires volontaires**, des entreprises à but d'emploi relevant de l'économie sociale et solidaire (ESS), conventionnées par un fonds national spécifique, embaucheraient en CDI des demandeurs d'emploi de longue durée et les rémunéreraient au moins au Smic, pour effectuer des prestations répondant à des besoins sociaux locaux, avec pour objectif de les rendre solvables grâce à une réallocation à budget constant des dépenses publiques existantes.

Au stade de l'expérimentation, le choix a été fait de réserver aux seules entreprises de l'économie sociale et solidaire la possibilité d'être conventionnées, car ce sont elles qui connaissent le mieux le public concerné et ses spécificités. Toutefois, les autres entreprises du secteur privé pourraient participer à terme à ce projet si le législateur les y autorise.

L'économie sociale et solidaire

La loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 a clarifié les critères d'appartenance à l'économie sociale et solidaire (ESS).

Les **coopératives, mutuelles, fondations et associations** appartiennent de **plein droit**, du fait de leur nature juridique, au champ de l'ESS.

En revanche, les **sociétés commerciales**, à l'instar des **entreprises d'insertion (EI)**, qui souhaitent se prévaloir de cette appartenance doivent remplir **trois séries d'obligations**.

En premier lieu, elles doivent suivre les **principes généraux** de l'ESS, comme ne pas rechercher uniquement le partage des profits, consacrer leurs bénéfices au maintien ou au développement de la structure, mettre en place une gouvernance démocratique et ne pas distribuer les réserves obligatoires.

En deuxième lieu, elles sont invitées à poursuivre une **utilité sociale** au sens de la loi, c'est-à-dire aider les personnes fragiles, lutter contre les exclusions et différentes formes d'inégalités, ou encore promouvoir le développement durable.

En dernier lieu, elles doivent respecter certaines **règles de gestion** précisées par voie réglementaire, en matière par exemple d'amortissement ou de réduction du capital.

En 2015, selon les chiffres du Conseil national des chambres régionales de l'économie sociale (CNCRES)¹, l'ESS regroupait 221 325 établissements employeurs pour un effectif salarié de 2,37 millions d'emplois, soit environ 10,5 % du total de l'emploi salarié public et privé en France.

Votre rapporteure considère par ailleurs que le recours à l'**expérimentation** est salutaire car l'un des maux français est d'appliquer uniformément et immédiatement de nouvelles politiques publiques de l'emploi sans les avoir testées au préalable.

¹ CNCRES, *Panorama de l'économie sociale et solidaire en France*, édition 2015.

2. Un relai indispensable dans les territoires

Cinq territoires sont déjà engagés, à des degrés divers, dans cette expérimentation, à savoir :

- Pipriac et Saint-Ganton en Ille-et-Vilaine ;
- Colombey-les-Belles en Meurthe-et-Moselle ;
- Prémery dans la Nièvre ;
- Mauléon dans les Deux-Sèvres ;
- Jouques dans les Bouches-du-Rhône.

Tous ces territoires attendent l'adoption de la présente proposition de loi et la publication du décret d'application pour débiter l'expérimentation.

La ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, lors de l'examen du texte en séance publique à l'Assemblée nationale, a indiqué que « *les zones de revitalisation rurale et les quartiers prioritaires de la politique de la ville figureront dans le cahier des charges du fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée* », conformément aux recommandations du Conseil économique, social et environnemental (Cese).

Elle a également indiqué que « *de huit à dix territoires se sont portés volontaires* » pour mener l'expérimentation.

3. Un dispositif complémentaire de ceux existants et qui n'entraînera pas de distorsion de concurrence

De nombreuses personnes auditionnées par votre rapporteure ont fait part de leurs interrogations quant à l'articulation entre le projet d'expérimentation et les dispositifs existants en matière de politique de l'emploi, notamment les **structures d'insertion par l'activité économique (SIAE)**.

Afin de dissiper les craintes à ce sujet, un amendement a été adopté à l'article 1^{er} en séance publique à l'Assemblée nationale indiquant que « *l'expérimentation est, pour les collectivités concernées, complémentaire des politiques publiques en faveur du développement économique et de la lutte contre le chômage* ». Autrement dit, l'expérimentation ne remettra pas en cause les dispositifs existants : il ne s'agit pas d'ajouter une nouvelle strate aux mille-feuilles de la politique de l'emploi, mais de tester un nouvel outil, qui pourra il est vrai entraîner à terme une révision profonde des dispositifs actuels s'il se révèle efficace.

Dans certains territoires candidats, des entreprises d'insertion pourraient d'ailleurs être retenues et conventionnées par le fonds national, mais le recours à une SIAE ne sera pas systématique, contrairement à la préconisation de l'Ansa dans son étude de faisabilité du projet¹.

Par ailleurs, les députés ont veillé à éviter que l'expérimentation ne contrevienne aux règles de la concurrence, en précisant que les entreprises conventionnées devraient assurer des activités « *non concurrentes avec des activités économiques exercées sur le territoire* ».

4. Un pilotage à la fois national et local

Au niveau national, un **fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée** sera mis en place afin :

- de proposer au ministre du travail la liste des territoires retenus pour l'expérimentation ;
- d'élaborer le cahier des charges qui leur sera imposé ;
- de conclure des conventions avec les collectivités territoriales et les organismes publics et privés intéressés ;
- de conventionner les entreprises de l'économie sociale et solidaire souhaitant s'investir dans l'expérimentation ;
- de percevoir un financement équivalent au coût des différentes allocations auxquelles auraient eu droit les demandeurs d'emploi s'ils n'avaient pas participé au projet ;
- de distribuer une aide financière aux entreprises conventionnées, vraisemblablement sous la forme d'une aide au poste proche de celle versée aux SIAE ;
- de prendre en charge une partie du paiement de l'indemnité de licenciement des salariés des entreprises conventionnées à l'issue de la durée de l'expérimentation ou en cas de fin prématurée de celle-ci ;
- de réaliser un bilan de l'expérimentation.

La composition de son conseil d'administration est prévue par le texte et associe l'ensemble des parties prenantes.

¹ L'Ansa préconisait en effet de créer ou de s'appuyer systématiquement « sur une structure porteuse d'un atelier et chantier d'insertion (ACI) déjà présente sur le territoire ». Source : Étude de faisabilité de l'agence nouvelle des solidarités actives, Accélération d'innovation sociale pour l'accès à l'emploi des chômeurs de longue durée, projet « Territoire 0 chômeur », 15 octobre 2015, p. 17.

Parallèlement, dans chaque territoire, un **comité local de pilotage** sera institué. Fédérant l'ensemble des acteurs, il aura pour mission de faire émerger les besoins sociaux et économiques non satisfaits dans son périmètre géographique et d'identifier les demandeurs d'emploi volontaires pour participer à l'expérimentation, de susciter des candidatures parmi les entreprises de l'économie sociale et solidaire, voire d'appuyer la création d'une ou plusieurs entreprises en vue d'un conventionnement.

Sa composition n'est pas fixée par la proposition de loi, afin de laisser aux acteurs locaux la possibilité de l'adapter à leurs besoins et spécificités.

B. UN FINANCEMENT QUI IMPLIQUE UNE MOBILISATION DE L'ETAT ET DES COLLECTIVITES CONCERNÉES

1. La volonté d'intégrer à terme toutes les externalités négatives liées au chômage de longue durée

Le représentant d'ATD Quart Monde, lors de son audition par votre rapporteure, a indiqué que le projet avait vocation à être **autofinancé** par la **réallocation de trois types de dépenses** couvrant :

- les coûts directs liés à l'indemnisation du chômage ;
- les coûts indirects, comme les aides au logement ;
- les coûts induits par l'existence d'un chômage de longue durée, en matière sanitaire par exemple, et qui sont supportés par la sécurité sociale.

L'expérimentation prévue dans la présente proposition de loi envisage la prise en compte de ces trois types de dépenses, sur une base volontaire, à travers la possibilité pour des « *organismes publics et privés* », comme Pôle emploi et l'Unédic, de financer le projet.

Ceci dit, dans un premier temps, il est vraisemblable que seront d'abord mobilisés l'Etat, les communes ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les conseils départementaux.

2. Le financement de l'expérimentation implique un engagement financier pérenne de l'Etat et des collectivités concernées

Des doutes ont été émis sur l'équation financière qui sous-tend ce projet.

Ses promoteurs ont calculé que le **coût moyen de la privation d'emploi** était de **15 387 euros par personne et par an**, comme l'indique le tableau suivant.

Tableau n° 9 : Estimation du coût de la privation d'emploi par personne et par an

| | Coût par personne et par an <i>(en euros)</i> | Part dans le coût total <i>(en %)</i> |
|--|---|---|
| Etat (ASS, ATA, AAH, aides au logement...) | 5 644 | 36,7 |
| Pôle emploi (ARE...) | 3 071 | 20 |
| Département (RSA, FSL...) | 2 645 | 17,2 |
| Conseil régional (fonds de la formation...) | 236 | 1,5 |
| Communes (aides des CCAS, restauration scolaire) | 236 | 1,5 |
| Sécurité sociale (maladie...) | 2 511 | 16,3 |
| Organismes privés complémentaires (maladie...) | 1 044 | 6,8 |
| Total | 15 387 | 100 |

Source : ATD Quart Monde

La méthode de calcul retenue est toutefois **sujette à caution**, car selon le Cese elle consiste à « *raisonner à partir d'une masse globale pour calculer le coût par personne et par an et ne reflète pas la réalité de chaque situation individuelle* »¹.

Or, c'est précisément le **but de l'expérimentation** que de **faire apparaître les coûts réels**, et non forfaitaires, ainsi que les difficultés éventuelles dans la réallocation des dépenses publiques liées à l'indemnisation du chômage de longue durée.

Votre rapporteure considère que le coût brut d'un emploi avoisinerait plutôt **20 000 euros par an**, auxquels il conviendrait d'ajouter l'avance de trésorerie pour les entreprises conventionnées, les investissements en matériel, les coûts d'encadrement et les charges de fonctionnement.

Il ressort des auditions menées par votre rapporteure que les ressources issues du RSA et de l'ASS pourraient être rapidement réallouées au fonds national. En revanche, les choses semblent moins aisées pour l'ARE, qui est versée par Pôle emploi et financées par l'Unédic, car celle-ci relève d'une **logique assurantielle**, est attachée à la personne et est limitée dans le

¹ Avis du Conseil économique, social et environnemental, Expérimentation « Territoires zéro chômage de longue durée » : conditions de réussite, Patrick Lenancker, novembre 2015, p. 36.

temps, comme l'a rappelé le Cese dans son avis¹. L'obstacle n'est cependant pas insurmontable et il reviendra aux partenaires sociaux qui gèrent l'assurance chômage de se pencher sur cette question une fois la loi votée.

A l'issue de la phase d'expérimentation de cinq ans, une deuxième phase aurait pour vocation d'étendre le dispositif à de nouvelles zones, tandis qu'une troisième et dernière phase pourrait autoriser toute entreprise conventionnée, sur l'ensemble du territoire, à participer au projet. Force est néanmoins de constater que le phasage du projet est à ce stade encore imprécis, mais il est vraisemblable que le Gouvernement s'inspire de la méthode retenue pour le déploiement de la garantie jeunes.

En tout état de cause, la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social a indiqué, lors des débats à l'Assemblée nationale, que **l'Etat** consentirait lors de la première année de l'expérimentation un « *effort financier exceptionnel* » pour **amorcer le projet**, qui devrait s'élever à **10 millions d'euros**. Cela ne dispensera pas les collectivités territoriales et les organismes publics et privés de se mobiliser dès le début de l'expérimentation, faute de quoi celle-ci ne verrait vraisemblablement pas le jour sur les territoires concernés. **Au-delà de la première année, la participation de l'Etat devrait être équivalente à celle apportée aux contrats aidés du secteur marchand, soit 47 % du Smic.**

C. LES AVIS DU CONSEIL D'ETAT ET DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL ONT PERMIS D'ENRICHIR LE TEXTE LORS DE SON EXAMEN À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le travail parlementaire a pu bénéficier d'appuis extérieurs de qualité, les députés ayant modifié en profondeur le texte afin de se conformer aux avis sollicités du Conseil d'Etat, soucieux d'assurer la sécurité juridique du dispositif, et du Cese, visant à assurer la réussite du projet.

1. L'avis du Conseil d'Etat vise à assurer la sécurité juridique de l'expérimentation

En application de l'article 39 de la Constitution², le Conseil d'Etat a été saisi par le président de l'Assemblée nationale pour rendre un avis sur la proposition de loi initiale.

Rendu le 12 novembre dernier, cet avis indique que **seule la loi peut prévoir** les modalités de la **participation des collectivités territoriales** candidates, fixer le cadre de l'expérimentation et définir le motif du licenciement des salariés en cas de fin prématurée du projet.

¹ *Ibid.*, p. 39.

² *Le dernier alinéa de cet article dispose que « dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'Etat, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose ».*

Votre rapporteure souscrit à cette analyse et ajoute que le recours à la loi permettra d'**impulser une dynamique** sur l'ensemble des territoires, indispensable pour susciter des candidatures, et **renforcer la légitimité de l'action des associations**.

La haute juridiction administrative a également considéré que :

- la délimitation du public bénéficiaire de l'expérimentation était suffisamment précise, mais que l'obligation pour les salariés de l'entreprise conventionnée de poursuivre la recherche d'un emploi était source de difficultés ;

- la définition des entreprises pouvant être conventionnées devait faire référence à la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 qui définit les critères d'appartenance à l'économie sociale et solidaire ;

- la nature juridique, les conditions de gestion et la gouvernance du fonds national chargé d'habiliter les collectivités territoriales volontaires et de financer les entreprises conventionnées devaient être clarifiées, tandis qu'une procédure de contrôle des fonds issus du budget de l'Etat, à travers la création d'un commissaire du Gouvernement notamment, devait être instaurée ;

- la loi devait distinguer les conventions de fonctionnement du fonds et des comités locaux de pilotage et celles opérationnelles conclues avec les collectivités territoriales ;

- le recours à un décret était recommandé pour aborder certains sujets comme la méthodologie de l'évaluation de l'expérimentation ;

- le bilan de l'expérimentation devait être remis dix-huit mois avant son terme, et non deux ans.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat a estimé que la disposition selon laquelle l'entreprise conventionnée, lorsqu'elle réalise un résultat net positif au terme d'un exercice financier, devait reverser ce résultat au fonds était contraire au principe constitutionnel de liberté d'entreprendre et à l'égalité devant les charges publiques.

Enfin, s'agissant des aides financières prévues par le texte, le Conseil d'Etat a considéré qu'elles ne devaient pas être regardées comme des aides d'Etat, notamment parce qu'elles ne sont pas de nature à affecter les échanges entre Etats membres au sein de l'Union européenne.

2. L'avis du Conseil économique, social et environnemental présente les conditions de réussite du projet

Lors de son audition par votre rapporteure, Patrick Lenancker, rapporteur de l'avis du Cese sur la proposition de loi, a indiqué avoir eu un regard « *bienveillant mais exigeant* » sur cette initiative.

Bienveillant, car le texte repose sur une expérimentation qui implique la mobilisation de tous les acteurs d'un territoire pour lutter contre le chômage de longue durée.

Exigeant, car le Cese a donné à l'unanimité (174 votes pour et une abstention sur 175 votants) un avis favorable au texte sous réserve que les **seize conditions de faisabilité** présentées dans l'avis soient respectées.

Ces recommandations, qui s'inscrivent dans la continuité de l'étude réalisée par l'Ansa, concernent l'ensemble de la proposition de loi, qu'il s'agisse de la définition des bénéficiaires, des actions d'accompagnement et de formation à leur égard, de la diversité des territoires retenus, des obligations imposées aux entreprises conventionnées ou encore du pilotage de l'expérimentation.

Le rapport met surtout l'accent sur la nécessité de **sanctuariser les crédits de l'Etat** pendant toute la durée de l'expérimentation, et de prévoir une **évaluation** confiée à un organisme qui n'aura pas exercé de responsabilité de gouvernance du dispositif pendant cette période, car le fonds national ne doit pas être juge et partie en la matière.

Notre collègue député Laurent Grandguillaume, auteur de la proposition de loi et rapporteur de la commission des affaires sociales, a indiqué que **plus de 80 %** des préconisations du Cese avaient été reprises par voie d'amendement à l'Assemblée nationale.

Les propositions du Cese

Les publics et leur statut

• L'expérimentation doit concerner prioritairement les personnes réunissant les deux conditions suivantes :

- être inscrites sur les listes de demandeurs d'emploi depuis plus d'un an ;
- avoir épuisé leurs droits à une indemnisation au régime d'assurance chômage ou ne pas avoir suffisamment cotisé pour bénéficier d'un tel droit.

Les comités locaux conserveront une marge d'appréciation pour examiner des situations proches de la limite.

• La loi d'expérimentation ne devra pas déroger au droit commun du contrat à durée indéterminée. De ce fait, le niveau de rémunération des salariés ne peut être bloqué à celui du Smic pendant une durée longue de cinq années.

Répondre aux besoins d'accompagnement et de formation des personnes

• Le Cese recommande d'inscrire dans la loi qui posera les bases de l'expérimentation le principe d'accompagnement des personnes embauchées.

• Le contrat de travail devra préciser les mesures d'accompagnement auxquelles les salariés des entreprises conventionnées auront accès.

• L'expérimentation devra intégrer les évolutions en cours de la formation professionnelle: il importe particulièrement de trouver une articulation entre la situation d'emploi dans les entreprises conventionnées et les droits à la formation professionnelle acquis au titre des périodes de chômage.

Etre vigilant sur les activités développées par les entreprises conventionnées

• Les entreprises conventionnées devront rendre compte régulièrement sur la nature des activités qu'elles exercent et leur évolution de manière à prévenir les risques de concurrence déloyale.

Choisir des territoires d'expérimentation

• Le choix des territoires d'expérimentation devra permettre la sélection d'au moins un territoire volontaire dans une collectivité ultra-marine et d'un territoire situé dans une zone urbaine.

Assurer un pilotage de qualité pour l'expérimentation

• Un comité national d'expérimentation sera constitué. Il aura pour missions :

- de valider les comités locaux en fonction du contenu et du plan de financement de l'expérimentation de chaque territoire ;

- de gérer les fonds d'Etat consacrés à l'expérimentation.

• Les financements provenant des départements et des régions seront directement affectés aux entreprises conventionnées.

• Le comité local en charge du pilotage de l'expérimentation sur le territoire sera composé des représentants : des collectivités territoriales concernées, de services déconcentrés de l'Etat, de Pôle emploi, des entreprises locales, des structures de l'IAE, des partenaires sociaux, des bénéficiaires de la mesure.

Préciser les modalités de financement de l'expérimentation

• Le Cese considère que l'expérimentation « Territoires zéro chômage de longue durée » ne peut être conduite sans un financement spécifique inscrit dans la loi de finances.

• Les financements issus de la solidarité nationale, à la charge de l'Etat ou des départements, rendus disponibles par les créations d'emplois dans les entreprises conventionnées, seront réaffectés à l'expérimentation au titre du développement territorial de l'emploi.

• Les collectivités territoriales impliquées pourront financer directement chacune des expérimentations.

Les régions réserveront des crédits fléchés à l'accompagnement et à la formation des personnes recrutées.

Articuler le dispositif avec l'insertion par l'activité économique

• L'expérimentation devra mobiliser les structures d'insertion par l'activité économique, installées sur les territoires concernés, dont la vocation est précisément de proposer une activité et d'accompagner dans un parcours d'insertion les personnes éloignées de l'emploi.

Conditionner l'élargissement du dispositif à une évaluation rigoureuse

• Les rôles d'animation des structures de pilotage de l'expérimentation et d'évaluation du dispositif seront clairement distingués. Il importe que l'évaluation ex post du dispositif soit confiée à un organe qui n'aura pas exercé de responsabilité de gouvernance sur l'expérimentation.

• Des critères précis devront être adoptés pour l'évaluation qui sera présentée au terme de la période d'expérimentation.

Source : Cese

III. UNE PROPOSITION DE LOI QUI POURRAIT ENCORE ÊTRE PRÉCISÉE SUR PLUSIEURS POINTS EN SÉANCE PUBLIQUE

A. PRÉSENTATION DE LA PROPOSITION DE LOI

L'**article 1^{er}** fixe l'objet de l'expérimentation, sa durée et son champ géographique ainsi que les modalités du bilan qui devra être réalisé par le fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée.

Le public bénéficiaire de l'expérimentation est défini à l'**article 2**.

L'**article 3** précise les missions et la composition du fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée, le nombre maximum de territoires concernés ainsi que le rôle des comités locaux de pilotage.

L'**article 4** porte sur le conventionnement entre le fonds national et les entreprises de l'ESS afin de fixer les conditions de leur participation à l'expérimentation. Ces conventions établiront le socle des engagements de l'employeur concernant les postes proposés, les modalités d'accompagnement des salariés et les actions de formation envisagées. Cet article prévoit également le maintien des droits à l'assurance chômage d'un bénéficiaire de l'expérimentation qui romprait son contrat de travail à la suite d'une embauche dans une autre entreprise ou pour suivre une formation qualifiante.

Les conditions de financement du fonds, et donc de l'expérimentation, sont traitées à l'**article 5**. Il prévoit la participation de l'Etat, de collectivités territoriales et d'organismes publics ou privés. Cette contribution serait volontaire pour les collectivités territoriales accueillant sur leur territoire une expérimentation, mais obligatoire pour l'Etat.

L'**article 6**, qui concernait l'entrée en vigueur de la proposition de loi, a été supprimé par l'Assemblée nationale. Ces dispositions ont été réintroduites à l'**article 7 ter** : c'est au plus tard au 1^{er} juillet 2016 que l'expérimentation sera applicable.

L'éventualité d'un arrêt prématuré de l'expérimentation est envisagée par l'**article 7**. Dans ce cas de figure, chaque entreprise en serait informée et serait autorisée à rompre les contrats de travail conclus dans ce cadre. Il s'agirait d'un licenciement individuel pour motif économique, pour lequel la loi présume l'existence d'une cause réelle et sérieuse.

Enfin, l'**article 7 bis** dresse la liste des points qui devront être traités dans le décret d'application de ce texte.

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Face à **l'urgence sociale** de lutter contre le chômage, et de redonner espoir en particulier aux chômeurs de longue durée, l'adoption le plus rapidement possible de la proposition de loi apparaît indispensable.

Sur proposition de votre rapporteure, **le texte a été adopté sans modification par votre commission des affaires sociales.**

Néanmoins, quelques **pistes d'amélioration** du dispositif, qui pourraient donner lieu à des amendements d'ici l'examen du texte en séance publique, semblent faire consensus afin de donner toutes ses chances à l'expérimentation.

Votre rapporteure veillera cependant à ce que les propositions de modification du texte ne se traduisent pas par des règles et des contraintes supplémentaires, qui risqueraient d'entraver les initiatives locales et seraient contraires à l'esprit même d'une expérimentation territoriale.

1. L'accompagnement des salariés des entreprises conventionnées

Le Cese, dans son avis précité, indique que « *les salariés des entreprises conventionnées restant inscrits à Pôle emploi, continuaient d'être potentiellement éligibles aux actions d'accompagnement mises en place par ce dernier au bénéfice des demandeurs d'emploi* »¹.

Si votre rapporteure partage l'objectif de sécuriser professionnellement les bénéficiaires de l'expérimentation en leur offrant un CDI, elle souligne cependant le risque de voir certaines personnes rester durablement dans les entreprises conventionnées alors que ces dernières doivent jouer un rôle de **passerelle** et de **tremplin** vers l'emploi durable.

C'est pourquoi **elle souhaite qu'un accompagnement et un suivi spécifiques des personnes embauchées en CDI dans le cadre de l'expérimentation soient assurés par le service public de l'emploi**² (qui comprend notamment Pôle emploi, mais aussi les missions locales pour les jeunes et Cap emploi pour les personnes handicapées), afin de les inciter à sortir du dispositif, de les aider à obtenir un emploi stable dans le secteur marchand et d'assurer une rotation satisfaisante des effectifs.

¹ *Op.cit.*, p. 39.

² Sa définition résulte des dispositions combinées des articles L. 5311-2 et L. 5311-4 du code du travail.

2. Le renforcement de l'évaluation de l'expérimentation

La nécessité de **renforcer le volet relatif à l'évaluation de l'expérimentation** a été évoquée par la quasi-totalité des personnes auditionnées par votre rapporteure.

Comme le souligne le Conseil d'Etat dans son avis, le Conseil constitutionnel examine avec attention si le législateur, lorsqu'il met en place une expérimentation, a défini avec précision les modalités de son évaluation. De fait, le point 24 de l'avis indique qu'une expérimentation « *doit donner lieu à une évaluation, préalablement à l'extension, la modification, la généralisation ou l'abandon du dispositif expérimental. Il appartient par conséquent au législateur, quand il met en place un tel dispositif, de définir de façon suffisamment précise les modalités de son évaluation* ».

C'est pourquoi votre rapporteure plaide pour une évaluation réalisée par un **organisme spécialisé indépendant**, sélectionné à l'issue d'un appel à candidatures, sur la base d'un cahier des charges précis et rédigé, si possible, avant le début de l'expérimentation.

*

* *

Réunie le mercredi 16 décembre 2015 sous la présidence d'Alain Milon, président, la commission des affaires sociales a adopté la proposition de loi sans modification.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Objet, durée, financement et bilan de l'expérimentation

Objet : Cet article définit l'objet, la durée et le cadre général du financement de l'expérimentation, ainsi que les modalités du bilan qui devra être réalisé par le fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée.

I - Le dispositif proposé

L'article 1^{er} prévoyait que les dispositions de la présente loi s'appliqueraient dans les collectivités territoriales concernées à titre expérimental et pour une durée de cinq ans.

Deux ans avant la fin de l'expérimentation, le fonds « *zéro chômage de longue durée* », tel que défini l'article 3 de la proposition de loi, devait adresser au ministre du travail un rapport public faisant le bilan de l'expérimentation.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Sur proposition du rapporteur, la commission des affaires sociales a **intégralement réécrit** cet article, afin de tenir compte des observations du Conseil d'Etat.

De fait, la haute juridiction administrative a estimé que, si la finalité de la proposition de loi était décrite dans son exposé des motifs, elle était en revanche peu présente dans son dispositif¹.

¹ Le point 22 de l'avis du Conseil d'Etat proposait la définition suivante : « L'expérimentation a pour objet de tester, sur un nombre limité de territoires habilités à cet effet par un fonds, la possibilité de proposer une activité à tous les chômeurs de longue durée. Ces personnes se verront proposer des emplois à durée indéterminée créés dans des entreprises relevant du secteur de l'économie sociale et solidaire, avec, par l'intermédiaire d'un fonds national, le concours financier de l'Etat et d'autres collectivités susceptibles d'être financièrement intéressées par ces reprises d'emploi. L'expérimentation permettra l'exercice par les bénéficiaires d'activités non couvertes par une offre existante. Ces personnes pourront évoluer vers des emplois de l'économie marchande sans perdre de droits, durant la première phase de l'expérimentation ou ultérieurement. L'expérimentation a également pour objectif de garantir que le coût total du dispositif ne soit pas supérieur aux économies résultant de l'emploi des bénéficiaires, notamment en matière d'indemnisation du chômage et de protection sociale ».

L'article 1^{er}, tel qu'adopté en commission, prévoit que l'expérimentation a pour objet de tester, dans un nombre limité de collectivités territoriales volontaires, la possibilité de résorber fortement le chômage de longue durée en permettant à des demandeurs d'emploi d'être embauchés en contrats à durée indéterminée, par des entreprises de l'économie sociale et solidaire, pour exercer des activités complémentaires de celles qu'offre le secteur marchand.

Cette expérimentation, d'une durée maximale de cinq ans à compter de la promulgation de la loi, est mise en place avec le concours financier de l'Etat, des collectivités territoriales concernées et des organismes publics volontaires susceptibles de tirer un bénéfice financier de ces embauches, avec pour objectif que ce bénéfice soit supérieur au coût du dispositif.

Au plus tard dix-huit mois¹ avant le terme de l'expérimentation, le fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée devra adresser au ministre chargé du travail un rapport public dressant le bilan de l'expérimentation. Ce rapport comportera au moins deux volets :

- un bilan de l'impact de l'expérimentation sur la situation de l'emploi dans les collectivités territoriales participant à l'expérimentation ;
- une évaluation de l'impact financier des recrutements réalisés pour les différentes personnes morales participant à l'expérimentation.

L'amendement du rapporteur reprend donc fidèlement la proposition du Conseil d'Etat, mais s'en distingue sur deux points :

- le rapport devra également être remis au Parlement ;
- il devra évaluer l'impact direct et indirect de l'expérimentation.

En séance publique, plusieurs amendements supplémentaires ont été adoptés.

Outre des améliorations rédactionnelles, des amendements du rapporteur ont été adoptés afin de :

- préciser que les activités de l'entreprise de l'économie sociale et solidaire conventionnée par le fonds national ne devront pas être concurrentes d'activités économiques exercées sur le territoire ;
- rappeler le caractère volontaire des candidatures des collectivités territoriales ;
- autoriser les organismes privés à concourir au financement de l'expérimentation.

¹ Cette durée résulte de l'adoption d'un sous-amendement de notre collègue député Francis Vercamer à l'amendement du rapporteur, qui prévoyait une durée de deux ans.

Deux amendements présentés par notre collègue député Dominique Potier, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, ont indiqué que :

- l'expérimentation était, pour les collectivités territoriales concernées, complémentaires des politiques publiques en faveur du développement économique et de la lutte contre le chômage ;

- l'évaluation de l'expérimentation devait mettre en œuvre les nouveaux indicateurs de richesse listés par la loi du 13 avril 2015¹, comme des indicateurs d'inégalités, de qualité de vie et de développement durable.

III - La position de votre commission

Votre rapporteure constate avec satisfaction qu'en réponse aux observations du Conseil d'Etat, **l'objet de l'expérimentation**, présenté dans l'exposé des motifs de la proposition de loi initiale, **apparaît désormais clairement dans son dispositif**.

Certaines personnes auditionnées par votre rapporteure ont plaidé pour **la suppression de la référence à l'économie sociale et solidaire**, afin de permettre à toute entreprise volontaire d'être conventionnée par le fonds précité. Votre rapporteure ne s'oppose pas, à terme, et si l'expérimentation donne lieu à une généralisation sur l'ensemble du territoire, à cette évolution, mais elle semble pour l'heure prématurée. Il est plus pertinent de limiter cette expérimentation aux entreprises de l'économie sociale et solidaire, à laquelle les critères d'appartenance ont été clarifiés par la loi du 31 juillet 2014 précitée. Les entreprises privées, qu'elles soient artisanales ou non, ne seraient pas pour autant complètement exclues de l'expérimentation : elles pourraient participer aux comités locaux, commander des prestations aux entreprises conventionnées et embaucher ensuite leurs salariés s'ils correspondent à leurs besoins en main d'œuvre.

Les précisions apportées par l'Assemblée nationale en matière de droit de la concurrence constituent une amélioration indispensable selon votre rapporteure. C'est à l'échelle du territoire couvert par l'expérimentation, et non du bassin d'emploi ou du département, que doit s'apprécier le principe selon lequel les activités de l'entreprise conventionnée ne doivent pas être concurrentes d'activités exercées par d'autres entreprises. Votre rapporteure considère que si une activité a été exercée pour la première fois sur un territoire par une structure conventionnée par le fonds d'expérimentation territoriale, une entreprise privée souhaitant développer *a posteriori* cette activité ne pourra se prévaloir des dispositions de la présente loi pour obliger ladite structure à cesser l'activité en question.

¹ 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.

Surtout, votre rapporteure considère que les dispositions relatives à l'évaluation de l'expérimentation pourraient être renforcées lors de l'examen de la proposition de loi en séance publique. Il convient à ses yeux de distinguer nettement le bilan de l'expérimentation, essentiellement comptable et factuel, de son évaluation, qui nécessite une approche économétrique et qualitative. Si la première peut être réalisée par le fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée lui-même, la seconde doit être menée par un organisme indépendant, sélectionné à l'issue d'un appel à candidatures, sur la base d'un cahier des charges précis et rédigé, si possible, avant le début de l'expérimentation.

Cette évaluation devra comporter des points d'étape et permettre de comparer les effets du projet porté par la présente proposition de loi avec d'autres dispositifs concourant au même objet, avec des expériences étrangères ainsi qu'avec le droit commun. Elle devra être aussi exhaustive que possible et porter sur des éléments qualitatifs tenant compte des exigences de développement durable des territoires.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

CHAPITRE I^{ER}

PUBLIC VISÉ, FONDS D'EXPÉRIMENTATION TERRITORIALE CONTRE LE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE ET ENTREPRISES CONVENTIONNÉES

Article 2

Bénéficiaires de l'expérimentation

Objet : Cet article définit le public bénéficiaire de l'expérimentation.

I - Le dispositif proposé

La proposition de loi prévoyait initialement que les bénéficiaires de l'expérimentation étaient les personnes qui, en dépit de leurs efforts, ne parvenaient pas durablement à obtenir un emploi, notamment les bénéficiaires du revenu de solidarité active et les chômeurs de longue durée inscrits à Pôle emploi.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

A la suite de l'adoption en commission d'un amendement présenté par le rapporteur, les bénéficiaires de l'expérimentation seront les **demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi** et involontairement privés d'emploi depuis **plus d'un an**. Sont donc exclus de l'expérimentation les demandeurs d'emploi qui ont démissionné de leur précédent poste ou qui ont conclu une rupture conventionnelle.

En séance publique, seul un amendement rédactionnel du rapporteur a été adopté.

III - La position de votre commission

Le choix du public visé par l'expérimentation constitue, selon votre rapporteure, un bon équilibre. Ouvrir le dispositif à tous les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi, sans condition de durée d'inscription, serait incompatible avec la volonté des auteurs de la proposition de loi de lutter contre le chômage de longue durée. A l'inverse, le réserver uniquement aux personnes inscrites depuis plus de trois ans à Pôle emploi, comme l'a proposé un économiste auditionné par votre rapporteure, apparaîtrait comme trop restrictif. Au final, le texte offre une

souplesse appréciable car il n'interdit pas d'embaucher au cas par cas des demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de deux voire trois ans à Pôle emploi. L'expérimentation s'adresse essentiellement aux personnes privées d'emploi aptes à occuper rapidement un poste et qui n'ont pas nécessairement besoin d'être soutenues par une structure de l'insertion par l'activité économique.

Par ailleurs, le texte n'institue aucune priorité entre les allocataires du RSA ou de l'ASS car le champ de l'expérimentation se veut le plus large possible. Ce faisant, le texte demeure fidèle à un principe défendu par ATD Quart Monde, à savoir qu'aucune sélection ne doit intervenir lors de l'embauche des demandeurs d'emploi de longue durée. L'Assemblée nationale a donc écarté une recommandation de l'Ansa qui indiquait qu'en phase d'expérimentation, le projet nécessitait de « *circonscrire le public cible aux bénéficiaires des minima sociaux (demandeurs d'emploi arrivant en fin de droits, RSA socle et activité, ASS) et aux personnes à bas niveau de qualification non bénéficiaires de minima sociaux* », afin d'« *orienter l'intervention vers les personnes qui disposent a priori du moindre capital social et culturel* »¹.

Cette préoccupation était d'ailleurs partagée par le Cese, qui suggérait de réserver en priorité l'expérimentation aux demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an à Pôle emploi et ayant épuisé leurs droits à une indemnisation au régime d'assurance chômage ou n'ayant pas suffisamment cotisé pour en bénéficier². Votre rapporteure considère néanmoins que les conseillers de Pôle emploi et les comités locaux de pilotage devront en amont réorienter, si nécessaire, les demandeurs d'emploi intéressés par l'expérimentation vers les structures les plus appropriées, comme celles de l'insertion par l'activité économique pour les publics les plus éloignés du marché du travail.

En outre, il convient de rappeler que l'article 4 de la proposition de loi prévoit une condition supplémentaire pour bénéficier de l'expérimentation, **résider depuis au moins six mois sur le territoire de la commune** ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) dont la candidature a été retenue par arrêté ministériel.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

¹ *Op. cit.*, p. 11.

² *Op. cit.*, p. 44.

Article 3
Pilotage de l'expérimentation

Objet : Cet article précise les missions et la composition du fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée ainsi que le rôle des comités locaux de pilotage.

I - Le dispositif proposé

Cet article institue un fonds « *zéro chômage de longue durée* » qui remplit deux missions.

D'une part, il lui revient d'**habiliter au maximum dix collectivités** ou groupes de collectivités pendant l'expérimentation. Dans ce cadre, chaque groupe de collectivités devra constituer un **comité local** doté d'un président et d'un directeur chargé du pilotage de l'expérimentation. Le fonds devra approuver les modalités de fonctionnement du comité local et son programme d'action, afin d'encourager la création d'entreprises conventionnées ou le conventionnement d'entreprises existantes.

D'autre part, le fonds **finance**, à travers les entreprises conventionnées, les emplois prévus par la convention.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Après l'adoption en commission d'un amendement du rapporteur proposant une rédaction globale de l'article, le dispositif comprend **deux volets** : l'un dédié au fonds national chargé de piloter l'expérimentation, l'autre consacré aux comités locaux.

Le **paragraphe I** de l'article modifie les missions du fonds national sur les points suivants :

- le fonds est désormais dénommé « *fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée* » ;
- sa mission est de financer une fraction de la rémunération des salariés qui entrent dans le champ de l'expérimentation ;
- la possibilité de participer à l'expérimentation est reconnue aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ;
- un arrêté du ministre chargé du travail fixera la liste des territoires habilités à mener l'expérimentation.

Surtout, l'article 3 prévoit que la gestion du fonds devra être assurée par une **association** dirigée par un **conseil d'administration** de **32 membres** ainsi répartis :

- deux représentants de l'Etat ;
- un représentant de chaque organisation syndicale de salariés représentative au plan national et interprofessionnel, sur proposition de l'organisation concernée¹ ;
- un représentant de chaque organisation professionnelle d'employeurs représentative au plan national et interprofessionnel, sur proposition de l'organisation concernée²;
- un représentant de chaque organisation professionnelle d'employeurs représentative au plan national multiprofessionnel, sur proposition de son organisation³ ;
- un représentant du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) ;
- un représentant du Conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE) ;
- un représentant de Pôle emploi ;
- deux parlementaires désignés, respectivement, par l'Assemblée nationale et le Sénat⁴ ;
- un représentant du Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire ;
- un représentant de chaque comité local ;
- trois personnalités qualifiées désignées par arrêté du ministre chargé du travail.

Le conseil d'administration de l'association devra élire son **président** et, sur sa proposition, nommer un **directeur général** chargé du fonctionnement du fonds. Le conseil d'administration peut déléguer certaines de ses compétences à son président et à un bureau constitué en son sein.

¹ Les organisations concernées sont la CGT, la CFDT, FO, la CFTC et la CFE-CGC.

² Les organisations concernées sont le Medef, la CGPME et l'UPA.

³ En 2017, les organisations concernées pourraient être la FNSEA, l'Udes et l'UNAPL. Pour mémoire, la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale a fixé à l'article L. 2152-2 du code du travail les critères cumulatifs de représentativité des organisations patronales au niveau national et multiprofessionnel suivants :

- respecter des critères communs avec les autres organisations patronales représentatives au niveau national et interprofessionnel (valeurs républicaines, indépendance, transparence financière, ancienneté minimale de deux ans) ;
- dénombrer au moins quinze organisations relevant soit des activités agricoles, soit des professions libérales, soit de l'économie sociale et solidaire ;
- compter des organisations représentatives dans au moins dix branches professionnelles relevant de l'un des trois secteurs précités ;
- justifier d'une implantation territoriale couvrant au moins un tiers du territoire national soit au niveau départemental, soit au niveau régional.

⁴ Cette disposition résulte de l'adoption d'un sous-amendement présenté par notre collègue député Francis Vercamer.

Le ministre chargé du travail désignera un **commissaire du Gouvernement** auprès de cette association, qui remplira trois missions, similaires à celles exercées par son homologue au sein du conseil d'administration du fonds de financement des partenaires sociaux¹ :

- assister de plein droit aux séances de toutes les instances de délibération et d'administration de l'association ;

- contrôler toutes les délibérations du conseil d'administration et les documents relatifs à la gestion du fonds ;

- s'opposer, par décision motivée, à la mise en œuvre d'une délibération du conseil d'administration ou d'une décision d'une autre instance de l'association gestionnaire du fonds si elle est contraire aux dispositions régissant les missions et la gestion du fonds.

Le **paragraphe II** de l'article 3 indique que les collectivités retenues par le fonds pour participer à l'expérimentation devront mettre en place un **comité local** chargé du pilotage de l'expérimentation, dont les modalités de fonctionnement seront validées par le fonds.

Le comité local devra établir un **programme d'actions**, approuvé par le fonds, ayant pour objet de promouvoir la création d'entreprises conventionnées ou le conventionnement d'entreprises existantes.

En **séance publique**, plusieurs amendements du rapporteur ont été adoptés visant à :

- obliger le fonds d'expérimentation territoriale précité à financer une **fraction de l'indemnité** légale ou conventionnelle de **licenciement** au terme des cinq ans de l'expérimentation ou en cas de fin prématurée du projet ;

- préciser que le **cahier des charges** élaboré par le fonds devra être approuvé par un **arrêté** du ministre chargé du travail ;

- indiquer qu'un **arrêté** du même ministre sera également obligatoire pour dresser la liste des territoires retenus pour l'expérimentation ;

- assurer la **représentation**, au sein du conseil d'administration du fonds, des **missions locales** et des **collectivités territoriales** (quatre sièges sont réservés respectivement à l'Association des régions de France, à l'Assemblée des départements de France, à l'Assemblée des communautés de France et à l'Association des maires de France) ;

- préciser que les membres du conseil d'administration siègent tous à titre **bénévole** ;

- **supprimer** l'obligation de désigner un **directeur général** du fonds national.

¹ Cf. le II de l'article L. 2135-15 du code du travail.

III - La position de votre commission

Votre rapporteure prend acte du souhait exprimé par plusieurs personnes auditionnées de confier le pilotage national de l'expérimentation à une structure *ad hoc* afin d'assurer la visibilité du projet et la mobilisation des acteurs concernés. Certains avaient plaidé pour un pilotage de l'expérimentation au niveau de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), mais cette direction d'administration centrale ne dispose peut-être pas des effectifs suffisants pour remplir cette mission. D'autres avaient recommandé de mobiliser des organismes comme le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Cnefop) ou le Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire (CSESS), mais ceux-ci ne sont pas habilités à gérer des fonds publics. Quant à l'Ansa, elle avait préconisé, dans son étude de faisabilité, la création à terme d'un établissement public pour assurer le pilotage du projet, sur le modèle du Fonds de solidarité crée en 1982, « *afin de s'assurer de la parfaite gestion des multiples réallocations publiques envisagées durant l'expérimentation au risque de générer des situations de gestion de fait* »¹.

En définitive, le choix d'instituer une association spécifique chargée exclusivement de piloter l'expérimentation apparaît pertinent, même si votre rapporteure considère que la composition de son conseil d'administration, fortement élargie lors de l'examen de la proposition de loi à l'Assemblée nationale (il compte désormais 37 membres), pourrait poser quelques difficultés de gouvernance. A l'instar du Cnefop, le conseil d'administration sera vraisemblablement conduit à déléguer une partie de ses pouvoirs au bureau afin d'assurer le bon fonctionnement du fonds.

Par ailleurs, votre rapporteure invite le conseil d'administration de l'association à confier dès le lancement de l'expérimentation la gestion opérationnelle du fonds à un organisme comme **l'agence de services et de paiement** (ASP), établissement public chargé du traitement administratif et financier de nombreuses aides publiques pour le compte de l'Etat et de certaines collectivités territoriales, afin de **réduire au maximum ses coûts de fonctionnement et les frais de gestion**.

En outre, votre rapporteure constate avec satisfaction que le texte concilie **l'autonomie du conseil d'administration** de l'association en charge de la gestion du fonds et **les prérogatives du Gouvernement**. En effet, c'est le fonds qui présentera la liste des territoires retenus et qui élaborera le cahier des charges qu'ils devront respecter, mais il reviendra *in fine* au ministre du travail de valider ce document par arrêté.

¹ *Op.cit.*, p. 16.

Enfin, si le texte fixe avec précision la **composition** du conseil d'administration du fonds, il est revanche muet sur celle des **comités locaux**, ce dont se félicite votre rapporteure, convaincue de la nécessité de laisser les territoires s'organiser comme ils l'entendent pour piloter l'expérimentation en tenant compte des spécificités locales. Comme l'indique l'Ansa, il reviendra à ces comités de réaliser un « *diagnostic territorial pour comprendre les forces et les faiblesses de chaque territoire afin de bien préparer la mise en œuvre et le déploiement de l'expérimentation puis de son évaluation* »¹. Ce diagnostic, élaboré en partenariat avec les comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Crefop), devra comprendre un volet relatif à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), afin d'anticiper les besoins en main d'œuvre sur le territoire.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 4

Conventionnement des entreprises de l'économie sociale et solidaire par le fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée

Objet : Cet article détermine le champ des entreprises pouvant participer à l'expérimentation mise en place par la proposition de loi, les engagements en matière d'emploi qu'elles doivent prendre ainsi que la nature du soutien financier dont elles peuvent bénéficier.

I - Le dispositif proposé

Le fonds « zéro chômage de longue durée » institué par l'article 3 de la proposition de loi est chargé du financement de l'expérimentation prévue par ce texte. Le présent article 4 en définit les modalités et les bénéficiaires.

Dans sa rédaction initiale, il prévoyait le **conventionnement** par ce fonds d'entreprises de l'économie sociale et solidaire (ESS), dont le périmètre a été défini par la loi du 31 juillet 2014². Ces dernières embaucheraient, en contrat à durée indéterminée (CDI) rémunéré au Smic, des personnes « *durablement privées d'emploi* » et résidant depuis au moins un an dans l'une des collectivités accueillant l'expérimentation. Le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) conclu avec Pôle emploi par les chômeurs de longue durée qui retrouveraient ainsi un emploi ne serait pas suspendu : ces derniers resteraient inscrits auprès de cette institution et seraient tenus d'accomplir des actes de recherche d'emploi et d'accepter les offres d'emploi « *acceptables* » qui pourraient leur être proposées.

¹ *Op. cit.*, p. 9.

² Loi n° 2014-586 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

Les entreprises concernées recevraient une **compensation financière**, versée par le fonds, dans les conditions définies par une convention conclue pour la durée de l'expérimentation. Cet accord devrait notamment prévoir le montant de la rémunération par contrat de travail conclu, en fonction de la durée de travail retenue. Enfin, une possibilité est laissée au fonds de renégocier, au 1^{er} janvier de chaque année, le montant de la rémunération qu'il finance en fonction de la performance économique de l'entreprise et de la situation de l'emploi local.

Enfin, l'article 4 prévoyait, dans la version de la proposition de loi déposée sur le Bureau de l'Assemblée nationale, que l'éventuel **résultat net positif** réalisé au cours d'un exercice par une entreprise conventionnée devait être **reversé** au fonds au plus tard le 30 juin de l'exercice suivant.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Comme pour les autres articles de la proposition de loi, la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a, sur proposition de son rapporteur, procédé à la **réécriture complète** de l'article 4, pour tenir compte notamment des remarques du Conseil d'Etat.

Elle a tout d'abord **précisé la référence législative** à la définition de l'ESS (point 44 de l'avis), en renvoyant aux articles 1^{er} et 2 de la loi de 2014. Elle a également **supprimé l'obligation** faite aux personnes embauchées de poursuivre auprès de Pôle emploi leur recherche d'emploi, le Conseil d'Etat ayant estimé qu'elle posait une « *double difficulté* », en empêchant notamment le classement des bénéficiaires de l'expérimentation dans **la catégorie E**, qui est celle dont relèvent les bénéficiaires de contrats aidés.

Toujours sur la recommandation du Conseil d'Etat (point 47), la commission a également **explicité les obligations envers leurs salariés pesant sur les entreprises conventionnées** et conditionnant le versement de l'aide financière par le fonds. La convention devra en effet porter sur le contenu du poste proposé, l'encadrement des salariés ainsi que les actions de formation envisagées. Elle a par ailleurs prévu, en référence au point 46 de l'avis du Conseil d'Etat, le **maintien des droits des salariés à l'assurance chômage** lorsque ceux-ci seraient amenés à rompre, de leur propre initiative, le contrat de travail qui les lie à l'entreprise conventionnée pour signer un CDD d'au moins six mois, un CDI ou suivre une action de formation visant à acquérir une qualification inscrite au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP), reconnue dans les classifications d'une convention collective de branche ou ouvrant droit à un certificat de qualification professionnelle (CQP).

De plus, elle a **supprimé l'injonction** faite aux entreprises conventionnées de **reverser au fonds leurs résultats bénéficiaires**. Le Conseil d'Etat a en effet estimé (point 34) qu'elle **portait atteinte à la liberté d'entreprendre** et au **principe de proportionnalité**, la contrainte ainsi imposée étant sans rapport avec l'objectif poursuivi.

Elle a **abaissé d'un an à six mois** la condition de résidence dans la collectivité territoriale concernée pesant sur les demandeurs d'emploi pour bénéficier de l'expérimentation, la durée initiale ayant pu, selon le Conseil d'Etat (point 35), représenter une difficulté « *au regard du principe d'égalité comme du principe de non-discrimination consacré par le droit de l'Union [européenne]* ».

Suivant la proposition du Cese, la commission des affaires sociales a apporté une **définition plus précise du public visé par l'expérimentation**, renvoyant pour ce faire à l'article 2¹, et a permis à la rémunération versée de dépasser le Smic.

Elle a par ailleurs procédé à plusieurs modifications de cet article de sa propre initiative. Ainsi, elle a prévu la **prise en charge par le fonds d'une fraction de l'indemnité de licenciement** que l'entreprise conventionnée aurait à verser au terme de l'expérimentation, et dont le montant devra figurer dans la convention.

En **séance publique**, l'Assemblée nationale a **adopté six amendements supplémentaires** à cet article, dont cinq de son rapporteur. Si trois d'entre eux étaient rédactionnels, le quatrième a précisé que cette fraction de l'indemnité de licenciement ne serait prise en charge que lorsque le licenciement résulte de la fin du versement de l'aide attribuée à l'entreprise conventionnée et le cinquième a renvoyé au pouvoir réglementaire les conditions de fixation du montant de la rémunération que le fonds financera et de sa dégressivité dans le temps, au regard de la situation de l'entreprise. Par ailleurs, sur proposition de notre collègue député Francis Vercamer et de plusieurs membres du groupe UDI, l'Assemblée nationale a tenu à **faire apparaître** dans la proposition de loi **la notion d'accompagnement des bénéficiaires de l'expérimentation** : alors que la commission des affaires sociales avait prévu que la convention conclue entre le fonds et chaque entreprise devait notamment prévoir les conditions « *d'encadrement* » des salariés embauchés dans ce cadre, cet amendement y a substitué la référence à leur « *accompagnement* ».

III - La position de votre commission

L'**article 4 de la proposition de loi constitue le cœur du mécanisme expérimental** qu'elle souhaite mettre en place puisqu'il **détermine les conditions de participation des entreprises, le soutien financier qui leur serait apporté** ainsi que les **engagements qu'elles devraient remplir**. Il a connu, comme le reste du texte, d'importantes modifications au cours de son examen à l'Assemblée nationale, qui ont contribué à lui donner une base juridique plus solide tout en renforçant les droits des salariés. **Sans dénaturer l'intention de ses auteurs**, ni la philosophie initiale promue par les acteurs associatifs à l'origine de ce projet, il fixe désormais le cadre des relations entre le financeur et les acteurs économiques sur lesquels repose le succès de l'expérimentation.

¹ Selon lequel elle concerne les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi et involontairement privés d'emploi depuis plus d'un an.

Votre rapporteure est ainsi satisfaite que **le champ des demandeurs d'emploi potentiellement bénéficiaires** de ce dispositif ait été **élargi**, par l'abaissement de la durée de résidence requise sur le territoire, et que le **caractère de passerelle de ce mécanisme de réinsertion professionnelle** ait été **souligné** en réaffirmant que les personnes embauchées avaient vocation à occuper, à terme, un autre emploi en CDD de longue durée ou en CDI ou à suivre une formation qualifiante. Celles-ci verront leurs droits à l'assurance chômage préservés si elles démissionnent pour répondre à une opportunité de ce type, alors qu'en l'état actuel du droit l'accord d'application n° 14 de la convention du 14 mai 2014 relative à l'indemnisation du chômage, qui recense les cas de démission considérés comme légitimes par Pôle emploi et ouvrant droit au versement de l'ARE, n'autorise à démissionner en vue de l'exercice d'un nouvel d'emploi que dans le cas des contrats aidés et non dans celui des CDI de droit commun.

Au cours des auditions réalisées par votre rapporteure, plusieurs des personnes entendues se sont interrogées sur **l'opportunité d'élargir le champ de l'expérimentation au-delà de l'ESS** et d'envisager d'y rendre éligibles toutes les entreprises du secteur marchand ou au moins, pour rester en adéquation avec le tissu économique des territoires potentiellement concernés et limiter les effets d'aubaine, toutes les entreprises artisanales. Votre rapporteure estime qu'**une réflexion sur ce point devra être engagée au terme de l'expérimentation**, lorsque la question de sa pérennisation se posera, en fonction des résultats obtenus et des difficultés rencontrées. **Au stade de l'initiation de ce projet**, dans des zones géographiques limitées et homogènes, et au vu des activités concernées, qui ne doivent pas entrer en concurrence avec celles déjà présentes localement, **il semble pertinent de cibler des structures qui poursuivent un but autre que le seul partage des bénéfices**, ont adopté une gouvernance démocratique et dont les règles de gestion font prévaloir le développement de l'activité sur la rémunération des actionnaires.

Votre rapporteure estime toutefois que **des précisions mériteraient d'être apportées sur plusieurs points**, afin de tirer les conséquences des insuffisances constatées dans la mise en œuvre de certains mécanismes d'aide à l'emploi ou d'emplois aidés. Considérant que le public visé par l'expérimentation a pu voir son employabilité décroître, **il importe que les engagements des employeurs en matière de formation ne soient pas virtuels** et que des financements adaptés soient mobilisés. L'organisme collecteur paritaire agréé (Opca) de l'ESS, Uniformation, doit être impliqué dès maintenant dans l'élaboration de programmes de formation à destination de ces personnes qui, dans certains cas, pourraient avoir besoin de formations préalables à la prise de poste, sous la forme d'une préparation opérationnelle à l'emploi (POE) ou d'une période de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP).

Il convient par ailleurs d'assurer un accompagnement, par le service public de l'emploi, des personnes embauchées par les entreprises conventionnées tout au long du déroulement de leur contrat de travail. *S'il était nécessaire de supprimer l'obligation, pour les salariés de poursuivre une recherche active d'emploi, qui figurait dans le texte initial de la proposition de loi, il n'en reste pas moins que la catégorie E, au sein de laquelle ils resteront inscrits à Pôle emploi, ne s'accompagne d'aucun suivi de sa part. Il faut donc* **bâtir des modalités nouvelles d'accompagnement en faveur des bénéficiaires de l'expérimentation,** autour d'une prise de contact régulière avec les acteurs du service public de l'emploi local et de l'actualisation de leur projet professionnel, afin qu'ils puissent saisir les opportunités d'emploi pérenne qui se présenteraient et que leur insertion durable sur le marché du travail soit garantie.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

CHAPITRE II

FINANCEMENT DU FONDS D'EXPÉRIMENTATION TERRITORIALE CONTRE LE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE

Article 5

Financement de l'expérimentation

Objet : Cet article définit les modalités de financement du fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée ainsi que les conditions de la participation des différents acteurs publics et privés concernés.

I - Le dispositif proposé

Le mécanisme prévu par le texte initial de la proposition de loi pour financer l'expérimentation est défini par l'article 5 et repose sur des **relations contractuelles** entre le fonds et ses partenaires locaux et nationaux.

Il prévoit tout d'abord la signature d'une **convention** pour chacun des territoires où se déroulerait l'expérimentation. Elle associerait le fonds, la collectivité territoriale porteuse du projet, le conseil départemental, le conseil régional, l'Etat et Pôle emploi. Le programme d'action du territoire, mentionné à l'article 3 dans sa rédaction d'origine et qui devrait recenser les engagements que chaque comité local s'engagerait à mettre en œuvre, lui serait annexé.

Au niveau national, une convention « globale », réunirait l'Etat, Pôle emploi et le fonds national d'aide au logement (Fnal). Elle déterminerait notamment le financement du fonctionnement du fonds et des comités locaux.

Elle devrait permettre d'obtenir des ressources suffisantes afin de couvrir les coûts, en plus de ceux liés au fonctionnement des structures, d'une année de salaire au Smic pour chacune des personnes bénéficiaires de l'expérimentation. La détermination des conditions de signature des conventions et de la répartition du financement du fonds entre ses différents contributeurs serait renvoyée au pouvoir réglementaire.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Sur proposition de son rapporteur, **la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a réécrit cet article** en y apportant d'importantes simplifications.

Désormais, au niveau local, des conventions devront être signées entre le fonds et la collectivité porteuse du projet d'expérimentation. Par sa signature, cette dernière s'engage à respecter un **cahier des charges** élaboré par le fonds et à participer au financement de l'expérimentation. Les conseils départementaux et régionaux n'en sont plus cosignataires ès qualités, contrairement à l'Etat et Pôle emploi, dont la participation est maintenue.

Les dispositions relatives à la convention signée avec les acteurs nationaux sont elles aussi allégées et leur champ précisé. Plutôt que de mentionner explicitement Pôle emploi et le Fnal, le choix est fait de faire une référence non limitative à des « organismes publics ». Tenant compte d'une remarque du Conseil d'Etat (point 51), ce ne serait plus le pouvoir réglementaire qui répartirait entre ces acteurs le financement du fonds mais la convention qui déterminerait leurs contributions respectives. Enfin, l'obligation pour le fonds de disposer de ressources permettant la prise en charge intégrale du salaire au niveau du Smic de chacun des bénéficiaires de l'expérimentation a été supprimée.

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté cinq amendements supplémentaires présentés par le rapporteur. Elle a inséré un alinéa introductif à cet article 5 énonçant les **différents contributeurs** au fonds, en y ajoutant d'éventuels **organismes privés**, et rappelant l'objet des sommes ainsi récoltées : assurer son fonctionnement ainsi que le versement des aides financières aux entreprises conventionnées. Elle a précisé que, **contrairement à celle de l'Etat, la participation financière des collectivités territoriales serait volontaire**, tandis que la convention signée avec les acteurs nationaux devra définir l'affectation de leurs contributions respectives. Enfin, la définition des modalités de la participation de l'Etat au fonds est confiée au pouvoir réglementaire.

III - La position de votre commission

Le présent article 5 de la proposition de loi a gagné en **clarté** et en **précision** au cours de son examen à l'Assemblée nationale. Tout en restant **fidèle à l'intention des initiateurs de l'expérimentation**, cette nouvelle rédaction facilite sa mise en œuvre, **lève les incertitudes** qui pouvaient persister à la lecture de la formulation d'origine et constitue un point d'équilibre sur une question, son financement, qui sera déterminante dans le succès - ou l'échec - de ce projet.

Votre rapporteure est satisfaite que les imprécisions du texte initial aient disparu. Ainsi, une liste des catégories de financeurs est désormais dressée, sans qu'elle se limite, au niveau national, à l'Etat, à Pôle emploi et au Fnal. Le **conventionnement** au niveau local est **simplifié**, tandis que le **principe de libre administration des collectivités territoriales est respecté** avec la reconnaissance du caractère volontaire de la contribution des collectivités intéressées.

Au stade préliminaire actuel de réflexion sur les contours de l'expérimentation, il est apparu à votre rapporteure, au cours des auditions qu'elle a réalisées et des échanges qu'elle a eus, au niveau local, avec les porteurs de projets, que **l'équation financière** qui la sous-tend **constitue l'une des difficultés les plus importantes à résoudre** et, en cas d'échec, le facteur le plus susceptible d'y avoir conduit. Elle repose sur l'idée selon laquelle les différentes dépenses passives d'indemnisation ou de solidarité versées aux demandeurs d'emploi de longue durée pourraient être réaffectées au soutien à l'emploi durable de ces personnes. Ce pari ambitieux de l'activation des dépenses passives fait intervenir de nombreux acteurs. Selon l'association ATD Quart Monde, et en dépit des limites de la méthodologie employée (cf. *supra*), le coût direct, par an, de la privation d'emploi s'élève en moyenne à **15 387 euros** par personne, supporté à **36,7 %** par l'Etat, **20 %** par Pôle emploi et **17,2 %** par les départements.

Dépenses de **solidarité** (revenu de solidarité active, allocation de solidarité spécifique) ou relevant d'une **logique assurantielle** (allocation de retour à l'emploi [ARE] versée par Pôle emploi aux demandeurs d'emploi indemnisés), les prestations dont bénéficient aujourd'hui les chômeurs de longue durée sont de nature **hétérogène**. Leur gouvernance diffère, selon qu'elle est assurée par l'Etat, les départements ou les partenaires sociaux. Il est donc inévitable qu'un **décalage** apparaisse entre le lancement de l'expérimentation et la pleine mobilisation de ces ressources.

Dans l'intervalle, **l'Etat doit prendre le relai et apporter un soutien financier renforcé à ce projet**, au moins dans sa phase de lancement. Toutefois, **l'implication financière des collectivités** qui accueillent une expérimentation sera capitale, et c'est à l'aune de l'effort qu'elles consentiront que le succès local de l'expérimentation pourra être mesuré. En effet, leur **force d'entraînement** et leur **capacité à rassembler** autour d'elles de nombreux autres acteurs sur les territoires devraient **créer une**

dynamique favorable et contribuer à apporter des financements complémentaires, de la part de structures publiques ou privés qui pourraient, en soutenant la réinsertion durable dans l'emploi de chômeurs de longue durée, y trouver leur intérêt.

Il est par ailleurs encore trop tôt pour faire la liste de tous les organismes qui pourraient être susceptibles d'apporter un soutien financier à l'opération. Alors que viennent immédiatement à l'esprit **Pôle emploi** et **l'Unédic**, d'autres pourraient s'y joindre ultérieurement, par exemple l'association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées (Agefiph) si des demandeurs d'emploi de longue durée en situation de handicap étaient amenés à bénéficier de l'expérimentation, ou encore des fondations ou de grandes entreprises souhaitant y apporter leur mécénat.

Aux yeux de votre rapporteure, **la sanctuarisation du budget de l'expérimentation est essentielle**. Comme l'a annoncé la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social lors de l'examen de la proposition de loi à l'Assemblée nationale, la participation de l'Etat devrait être équivalente, à partir de la deuxième année, à celle apportée aux contrats aidés du secteur marchand, les contrats uniques d'insertion - contrats initiative emploi (CUI-CIE), soit 47 % du Smic¹.

Il sera dès lors nécessaire que d'autres financeurs assurent de manière pérenne la prise en charge du différentiel avec le Smic, ainsi que, le cas échéant, les coûts de fonctionnement, les dépenses d'investissement ou d'encadrement et les besoins en trésorerie des entreprises conventionnées qui ne seraient **pas couverts par les recettes de leur activité économique**. Votre rapporteure est convaincue que l'engagement des collectivités territoriales, au vu des enjeux locaux et des effets délétères du chômage de longue durée sur la cohésion sociale mais également l'attractivité économique des zones géographiques concernées, sera au rendez-vous. Il reste maintenant à **mobiliser les organismes publics ou privés susceptibles de prendre part à l'expérimentation** : dès lors qu'ils auront pris conscience de son bien-fondé, de sa finalité, et de l'intérêt social et financier ainsi représenté, ils devraient logiquement s'engager dans la durée.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

¹ En application de l'article L. 5134-72-1 du code du travail.

CHAPITRE III

-

DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Article 6 [supprimé]

Entrée en vigueur de la proposition de loi

Objet : Cet article, supprimé par l'Assemblée nationale, fixait au 1^{er} janvier 2016 la date d'entrée en vigueur de la proposition de loi.

Dans la rédaction initiale de la proposition de loi, son article 6 renvoyait la fixation de son **entrée en vigueur** à un décret qui n'aurait pas pu déterminer de date plus tardive que le 1^{er} janvier 2016.

Or, l'avis du Conseil d'Etat recommandait d'ajuster la date d'entrée en vigueur de la loi en fonction de sa date de promulgation (point 56).

En conséquence, et afin de faire figurer les dispositions relatives à son entrée en vigueur à la fin de la proposition de loi, la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a, sur proposition de son rapporteur, **supprimé** cet article. Elle a réintroduit son contenu à l'article 7 *ter* qu'elle a créé et qui décale au **1^{er} juillet 2016** la date butoir d'entrée en vigueur du texte.

Votre commission a maintenu la suppression de cet article.

*Article 7***Conditions de licenciement des salariés
en cas d'arrêt prématuré de l'expérimentation**

Objet : Cet article précise les conditions de licenciement des salariés embauchés par les entreprises conventionnées si l'expérimentation devait être interrompue prématurément ou ne devait pas être pérennisée au-delà de sa durée initiale de cinq ans.

I - Le dispositif proposé

Dans sa rédaction initiale, l'article 7 de la proposition de loi traitait des **conditions de poursuite de l'expérimentation** au terme de ses cinq premières années et des conséquences de son arrêt, pour les entreprises conventionnées et les contrats de travail signés avec des salariés.

Il imposait ainsi au Parlement, au cas où il déciderait de poursuivre ou d'étendre l'expérimentation, de le faire avant l'expiration de celle-ci. La loi votée à cette occasion aurait dû déterminer les « *conditions de poursuite* » de l'exploitation des entreprises conventionnées et des contrats de travail en cours.

Si l'expérimentation ne devait pas être concluante et s'achever au bout de cinq ans, les entreprises conventionnées seraient autorisées à rompre les contrats de travail conclus dans ce cadre sur la base d'un motif économique. Les indemnités de licenciement auraient été prises en charge, à hauteur de leurs engagements respectifs, par les collectivités, structures et organismes signataires des conventions de financement que l'article 5, dans sa version d'origine, prévoyait d'instituer.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Sur proposition de son rapporteur, **la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a adopté une nouvelle rédaction de cet article**. Alors que dans son avis le Conseil d'Etat avait recommandé de supprimer les dispositions relatives au calendrier et au contenu de l'éventuelle loi généralisant ce dispositif expérimental, au motif que le législateur ne peut « *lier l'exercice futur de sa compétence* » (point 57), elles ont été retirées.

Des précisions ont également été apportées aux possibilités de **licenciement** des salariés embauchés dans le cadre de l'expérimentation si celle-ci était interrompue ou n'était pas reconduite. Les entreprises recevraient dans cette hypothèse une **notification** du fonds les informant de l'arrêt du versement de l'aide dont elles bénéficiaient jusqu'alors. Elles seraient bien autorisées à **rompre les contrats de travail** conclus grâce à cette

aide, selon les modalités introduites par la loi du 14 juin 2013¹ pour les cas de refus, par des salariés, de l'application à leur contrat de travail des stipulations d'un accord de mobilité interne (art. L. 2242-23 du code du travail) ou d'un accord de maintien de l'emploi (art. L. 5125-2 du même code). Le **motif économique** de ce licenciement ainsi que sa **cause réelle et sérieuse** seraient **présumés**, tandis qu'il serait **prononcé selon les modalités d'un licenciement individuel**, affranchissant donc les entreprises d'au moins cinquante salariés envisageant de licencier au moins dix salariés sur une période de moins de trente jours de l'obligation d'établir un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE).

Lors de l'examen de la proposition de loi en séance publique, l'Assemblée nationale a adopté **trois amendements** du rapporteur. Deux étaient d'ordre rédactionnel ou de précision, concernant notamment le fait que la décision d'interrompre le versement de l'aide relève du fonds, tandis que le troisième a, par coordination avec les articles 3 et 4, chargé ce même fonds de verser à l'employeur une fraction de l'indemnité de licenciement lorsque celui-ci découle de l'arrêt prématuré de l'expérimentation.

III - La position de votre commission

Cet article 7 permet de **lever les difficultés** qui pouvaient résulter de **craintes** éventuelles, par les entreprises envisageant d'y participer, de voir l'expérimentation prendre fin avant son terme en raison d'une décision de l'organisme chargé de son pilotage. Dans de telles circonstances, il est logique qu'elles n'aient pas à subir seules toutes les conséquences négatives, en particulier sur leur situation économique, alors que leur décision de s'engager reposait sur la perspective d'un dispositif d'une durée de cinq ans et conditionnait peut-être la pérennité de la structure.

La possibilité de rompre les contrats de travail est circonscrite aux seuls cas où l'interruption du versement de l'aide est le résultat d'une décision du fonds qui n'a pas de lien avec la situation propre de l'entreprise concernée et peut découler, par exemple, du constat de l'échec de l'expérimentation sur plusieurs autres territoires. C'est ainsi qu'aux yeux de votre rapporteure ces dispositions doivent être interprétées. Dans le cas d'un **arrêt de l'aide consécutif à un manquement de l'entreprise** aux obligations auxquelles elle est soumise en application de la convention qu'elle a signée avec le fonds, **les dispositions du présent article ne doivent pas trouver à s'appliquer**. Un éventuel licenciement serait alors soumis aux conditions de rupture de droit commun d'un CDI, tandis que le fonds n'aurait pas à contribuer à l'indemnité de licenciement.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

¹ Loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, art. 15 et 17.

*Article 7 bis***Mesures réglementaires d'application de la proposition de loi**

Objet : Cet article, inséré par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, détermine les domaines dans lesquels un décret doit venir préciser les modalités d'application de la proposition de loi.

I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

Dans son avis sur la proposition de loi, le Conseil d'Etat suggérait d'insérer un article additionnel confiant au **pouvoir réglementaire** la fixation des « modalités d'organisation et de gestion du fonds et des comités locaux », des « modalités de passation des conventions entre le fonds et les entreprises subventionnées ou les collectivités contributrices » ainsi que de la « méthodologie de l'évaluation qui incombera au fonds à l'issue de l'expérimentation, et, notamment, des indicateurs d'impact ou de résultat qui devront être pris en compte » (point 54).

En conséquence, **la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a adopté un amendement de son rapporteur créant cet article 7 bis** concernant le champ, non limitatif, du **décret d'application** de la proposition de loi et reprenant les recommandations du Conseil d'Etat.

En séance publique, deux amendements supplémentaires ont été adoptés à cet article. Le premier, du Gouvernement, a précisé qu'il devrait s'agir d'un décret en Conseil d'Etat. Le second, du rapporteur, a complété son contenu puisqu'il devra également déterminer les critères qui seront retenus pour fixer le montant de la fraction de la rémunération des salariés embauchés en CDI dans le cadre de l'expérimentation qui sera prise en charge par le fonds.

II - La position de votre commission

Au cours de ses auditions, votre rapporteure a été **alertée** à plusieurs reprises sur **l'important travail**, pour les services du ministère de l'emploi, **que la rédaction de ce décret allait représenter**. Il est pourtant indispensable que cette tâche aboutisse dans les meilleurs délais, car elle **conditionne le lancement de l'expérimentation** et, à terme, son succès. Le pouvoir réglementaire ne doit pas chercher à réécrire la loi ou à en donner une interprétation qui ne serait pas conforme à la volonté du législateur. Au contraire, il devra **poser un cadre général clair et intelligible** qui laisse à chacun des territoires la possibilité de conduire l'expérimentation selon ses spécificités locales.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 7 ter

Entrée en vigueur de la proposition de loi

Objet : Cet article, inséré par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, fixe au 1^{er} juillet 2016 la date d'entrée en vigueur de la proposition de loi.

Initialement, selon l'article 6 de la proposition de loi, celle-ci devait entrer en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard le 1^{er} janvier 2016. Le Conseil d'Etat ayant recommandé d'ajuster cette date en fonction de la date de promulgation du texte et le rapporteur de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale ayant souhaité placer cette disposition à la fin du texte, cette dernière a supprimé l'article 6 et, à cet article 7 *ter* dont l'objet est identique, a décalé cette **date limite d'entrée en vigueur** de six mois, la reportant au **1^{er} juillet 2016**.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 8 [supprimé]

Gage

Objet : Cet article constituait le gage de la proposition de loi afin de respecter l'article 40 de la Constitution.

Gageant le coût éventuel des dispositions de la proposition de loi par de nouvelles recettes, cet article 8 prévoyait de **compenser la charge potentiellement créée** pour les collectivités territoriales par une majoration de la dotation globale de fonctionnement, financée par la création d'une taxe additionnelle aux droits sur les tabacs. Le Gouvernement ayant assuré de sa participation financière à l'expérimentation, il a levé ce gage et **l'Assemblée nationale a donc supprimé cet article**.

Votre commission a maintenu la suppression de cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 16 décembre 2015, sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission procède à l'examen du rapport de Mme Anne Emery-Dumas sur la proposition de loi n° 246 (2015-2016) d'expérimentation territoriale visant à faire disparaître le chômage de longue durée.

Mme Anne Emery-Dumas, rapporteure. – La France a cette caractéristique peu enviable de subir, depuis maintenant plus de trente ans, une situation de chômage élevé que les politiques menées par les gouvernements successifs n'ont pas réussi à faire régresser. L'année 1985 s'était achevée sur un taux de chômage de 8,5 %. Il était de 9,7 % au terme de l'année 1995, de 8,5 % en 2005 et, reflet de la profonde crise de l'emploi que traverse notre pays, il est passé de 6,8 % au début de l'année 2008 à 9,3 % en 2012 et 10,6 % aujourd'hui.

Le corollaire de cette situation est l'apparition, puis la persistance, et enfin l'aggravation du chômage de longue durée – soit celui des demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de douze mois.

Depuis 2003, la proportion de chômeurs de longue durée n'a jamais été inférieure à 35 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi. En 2011, alors qu'elle s'élevait à 41,2 %, le conseil d'orientation pour l'emploi avait souligné dans un rapport les risques d'éloignement durable du marché du travail que le chômage de longue durée fait courir : dégradation du capital humain et accélération de l'obsolescence des qualifications, en particulier chez les moins diplômés et les seniors. C'est également un facteur déterminant de précarité et de pauvreté, les allocations d'assurance chômage expirant au plus tard deux ans après la perte d'un emploi.

Le chômage de longue durée est enfin la cause d'un sentiment de déclassement et d'inutilité sociale qui conduit nombre de nos concitoyens à une forme de résignation, renforce les inégalités et met en péril la cohésion sociale.

Selon l'Insee, en 2014, 42,7 % des chômeurs étaient sans emploi depuis au moins un an. Cela représente un peu plus de 4 % des actifs, soit environ 1,2 million de personnes. Il s'agit toutefois ici de la définition du chômage par le Bureau international du travail (BIT), qui ne retient que les personnes sans emploi, disponibles pour prendre un emploi dans les 15 jours et en cherchant activement un. Il existe au-delà de cette définition stricto sensu, un halo, mesuré également par l'Insee, de personnes inactives qui ne remplissent pas ces critères. Elles étaient environ 1,4 million en 2014. Cette bipartition permet de faire le lien avec les statistiques de Pôle emploi, selon lesquelles 45,6 % des inscrits sur ses listes en 2014

l'étaient depuis au moins un an, soit 2,4 millions de personnes, et 25,6 % depuis au moins deux ans, soit 1,4 million de personnes. En un an, ces deux catégories ont connu une croissance respective de 8,8 et 14,7 %.

Conscient de ces difficultés, le Gouvernement a entrepris depuis 2012 de lutter contre le chômage de longue durée, en renforçant notamment la formation des demandeurs d'emploi. Le 9 février dernier, il a présenté un plan intitulé « Prévenir, aider, accompagner : nouvelles solutions face au chômage de longue durée ». Certaines de ses mesures nécessitant une traduction législative ont déjà été mises en œuvre par la loi du 17 août 2015, comme l'adaptation du contrat de professionnalisation aux demandeurs d'emploi très éloignés du marché du travail. Ce plan prévoyait également la création d'un « accélérateur d'innovation sociale », en coopération avec l'agence nouvelle des solidarités actives (Ansa), afin d'étudier la faisabilité, promouvoir et soutenir des initiatives novatrices portées par des acteurs associatifs au niveau local destinées à faire reculer le chômage de longue durée. La présente proposition de loi en constitue la première concrétisation, sur la base d'un projet porté par l'association ATD Quart Monde.

La philosophie du texte est originale. Comme l'indique l'avis du Conseil d'Etat, « l'approche qui sous-tend la proposition de loi se situe au croisement de deux composantes de la politique de l'emploi : l'aide à l'embauche de personnes rencontrant des difficultés particulières de retour et d'accès à l'emploi sans être les plus éloignées de l'emploi, et le développement, sur une base locale d'analyse des besoins, d'une offre de services socialement utiles ».

A titre expérimental pendant cinq ans, et sur au plus dix territoires volontaires, des entreprises à but d'emploi relevant de l'économie sociale et solidaire, conventionnées par un fonds national spécifique, embaucheraient en contrat à durée indéterminée (CDI) des demandeurs d'emploi de longue durée et les rémunéreraient au moins au Smic, pour effectuer des prestations répondant à des besoins sociaux locaux, avec pour objectif de les rendre solvables grâce à une réallocation, à budget constant, des dépenses publiques correspondantes.

Ce projet est innovant à plus d'un titre. Tout d'abord, il est issu d'une longue réflexion des acteurs associatifs de terrain. Il est heureux de constater que la loi promeut un projet qui a été pensé par et dans les territoires – Pipriac et Saint-Ganton en Ille-et-Vilaine, Colombey-les-Belles en Meurthe-et-Moselle, Prémery dans la Nièvre, Mauléon dans les Deux-Sèvres et Jouques dans les Bouches-du-Rhône.

Ensuite, le projet repose sur un nouveau paradigme en matière d'offre et de demande de travail : il vise à faire émerger de nouveaux emplois partiellement solvables grâce à une mobilisation de tous les acteurs d'un territoire.

Le recours à l'expérimentation est salutaire car l'un des maux français est d'appliquer uniformément et immédiatement de nouvelles politiques publiques de l'emploi sans les avoir testées au préalable. Si l'expérience est concluante, elle pourra être généralisée, dans des conditions à définir, en s'inspirant par exemple du déploiement de la garantie jeunes.

Enfin, le travail parlementaire a pu bénéficier d'appuis extérieurs de qualité. Les députés ayant modifié en profondeur le texte afin de se conformer à l'avis du Conseil d'Etat qui, sollicité sur cette proposition de loi, s'est montré soucieux d'assurer la sécurité juridique du dispositif, et à celui du Conseil économique, social et environnemental (Cese), dont la grande majorité des préconisations visant à assurer la réussite du projet ont été reprises.

Venons-en aux articles du texte.

L'article 1^{er} définit l'objet, la durée et le cadre financier de l'expérimentation. Il précise que les entreprises conventionnées devront exercer des activités complémentaires de celles qu'offre le secteur marchand, afin de garantir le respect du droit de la concurrence.

L'article 2 indique que tous les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi depuis plus d'un an pourront bénéficier de l'expérimentation, dès lors qu'ils n'auront pas démissionné de leur précédent emploi ou signé une rupture conventionnelle. Le texte n'institue aucune priorité entre les allocataires du revenu de solidarité active (RSA) ou de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) car le champ de l'expérimentation se veut le plus large possible. Les conseillers de Pôle emploi et les comités locaux de pilotage devront, si nécessaire, réorienter en amont les demandeurs d'emploi intéressés vers les structures les mieux appropriées, comme celles de l'insertion par l'activité économique.

Le fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée, prévu à l'article 3, percevrait un financement équivalent au coût des différentes allocations auxquelles auraient eu droit les demandeurs d'emploi s'ils n'avaient pas participé à ce projet, et redistribuerait ces sommes, sous la forme d'une aide financière, aux entreprises conventionnées. Le texte fixe également sa composition, définit les missions du commissaire du Gouvernement en son sein, ainsi que le rôle des comités locaux. Il précise enfin l'étendue de l'expérimentation.

L'article 4 porte sur le conventionnement entre le fonds national et les entreprises de l'économie sociale et solidaire, afin de fixer les conditions de leur participation à l'expérimentation. Ces conventions définiront leurs relations financières. Elles établiront également le socle des engagements de l'employeur concernant les postes proposés, les conditions d'accompagnement des salariés et les actions de formation envisagées. Cet article prévoit en outre qu'un bénéficiaire de l'expérimentation qui romprait son contrat de travail à la suite d'une embauche dans une autre entreprise ou pour suivre une formation qualifiante conserverait ses droits à l'assurance chômage.

Les conditions de financement du fonds, et donc de l'expérimentation, sont traitées à l'article 5. Il prévoit la participation de l'Etat, de collectivités territoriales et d'organismes publics ou privés, qui pourraient être par exemple Pôle emploi ou l'Unédic. C'est là encore par convention entre le fonds et les différents acteurs concernés que serait déterminée la contribution de chacun – volontaire pour les collectivités territoriales accueillant sur leur territoire une expérimentation, obligatoire pour l'Etat.

L'article 6, qui concernait l'entrée en vigueur de la proposition de loi, a été supprimé par l'Assemblée nationale. Ces dispositions ont été réintroduites à l'article 7 ter : c'est au plus tard au 1^{er} juillet 2016 que l'expérimentation sera applicable.

L'éventualité d'un arrêt prématuré de l'expérimentation est prise en compte à l'article 7. Dans ce cas de figure, chaque entreprise en serait informée et serait autorisée à rompre les contrats de travail conclus dans ce cadre. Il s'agirait d'un licenciement individuel pour motif économique, pour lequel la loi présume l'existence d'une cause réelle et sérieuse. Le fonds prendrait en charge une partie de l'indemnité de licenciement qui devrait alors être versée.

Enfin, l'article 7 bis dresse la liste des points qui devront être traités dans le décret d'application de ce texte. Comme nos interlocuteurs l'ont reconnu, sa rédaction devrait être complexe puisqu'il définira la méthodologie de l'évaluation de l'expérimentation, les modalités de fonctionnement du fonds et de passation des conventions ou encore le montant de la fraction de la rémunération des salariés que le fonds prendra en charge.

Avant de conclure, je voudrais répondre à deux critiques qui pourraient être soulevées à l'encontre du dispositif.

Certains doutent de la nécessité de recourir à la loi pour mener cette expérimentation. Mais le Conseil d'Etat, dans son avis, a indiqué que seule la loi pouvait prévoir les modalités de la participation des collectivités territoriales candidates, fixer le cadre de l'expérimentation et définir le motif du licenciement des salariés en cas de fin prématurée du projet. J'ajoute que la loi impulse une dynamique sur l'ensemble des territoires, indispensable pour susciter des candidatures, et vient renforcer la légitimité de l'action des associations.

Des doutes ont également été émis sur l'équation financière qui sous-tend ce projet. Or, c'est bien le but de l'expérimentation que de faire apparaître les coûts et les difficultés éventuelles dans la réallocation des dépenses publiques liées à l'indemnisation du chômage de longue durée. Les ressources issues du RSA et de l'ASS pourront être rapidement réallouées au fonds national. En revanche, les choses semblent plus compliquées pour l'allocation de retour à l'emploi (ARE), qui est versée par l'Unédic, car elle relève d'une logique assurantielle, est attachée à la personne et limitée dans le temps, comme l'a rappelé le Cese dans son avis. L'obstacle n'est cependant pas insurmontable et il reviendra aux partenaires sociaux qui gèrent l'assurance chômage de se pencher sur cette question une fois la loi votée.

En tout état de cause, la ministre du travail a indiqué, lors des débats à l'Assemblée nationale, que l'Etat consentirait, au cours de la première année de l'expérimentation, un « effort financier exceptionnel » pour amorcer le projet, qui devrait s'élever à 10 millions d'euros. Les collectivités territoriales et les organismes publics et privés devront se mobiliser dès le début de l'expérimentation, faute de quoi celle-ci ne verrait vraisemblablement pas le jour sur les territoires concernés. Au-delà de la première année, la participation de l'Etat devrait être équivalente à celle apportée aux contrats aidés du secteur marchand, soit 47 % du Smic. Pour mémoire, l'Ansa a estimé que le coût annuel de la rémunération d'environ 500 CDI dans quatre territoires précurseurs devrait avoisiner 10 millions d'euros.

Je ne vous présenterai pas aujourd'hui d'amendements car il m'a semblé préférable de vous exposer les enjeux du texte et ses conditions de réussite. En revanche, je souhaite d'ores et déjà vous indiquer les pistes de réflexion que j'ai identifiées et qui pourraient éventuellement donner lieu à des amendements d'ici à la séance publique, le 13 janvier prochain.

Tout d'abord, il me semble souhaitable de prévoir un accompagnement spécifique par Pôle emploi des personnes embauchées en CDI dans l'entreprise conventionnée, qui doit jouer un rôle de passerelle, afin de les inciter à sortir du dispositif, de les aider à obtenir un emploi stable dans le secteur marchand et d'assurer une rotation satisfaisante des effectifs.

Ensuite, les règles liées au financement des indemnités de licenciement pourraient être harmonisées et clarifiées.

Surtout, le volet lié à l'évaluation de l'expérimentation, essentielle dans la perspective d'une généralisation au terme de cinq années, mériterait d'être renforcé. Il est souhaitable que cette évaluation soit réalisée par un organisme indépendant, à l'issue d'un appel à candidatures, sur la base d'un cahier des charges précis et rédigé avant le début de l'expérimentation. Elle devra comporter des points d'étape et permettre de comparer les effets du projet promu par la présente proposition de loi avec d'autres dispositifs concourant au même objet, avec des expériences étrangères ainsi qu'avec le droit commun. Elle devra être aussi exhaustive que possible et porter, comme le recommande le Cese, sur des éléments quantitatifs mais aussi qualitatifs tenant compte des exigences de développement durable des territoires.

Il y a maintenant 22 ans, un illustre élu de mon département déclarait, dans un raccourci sans doute réducteur, qu'en matière de chômage, tout avait été essayé. Une fois n'est pas coutume, à l'instar des initiateurs de cette proposition de loi, je ne partage pas cette analyse et, dans un contexte de chômage durable, je crois que l'on peut faire confiance à l'intelligence des territoires pour expérimenter au niveau local la création d'emplois nouveaux, accessibles aux chômeurs concernés, grâce à des financements innovants.

Ce n'est pas en conduisant des politiques rigides, conçues et pilotées par les administrations centrales, que les spécificités de nos territoires pourront être prises en compte dans la lutte contre le chômage. Il faut au contraire innover et mener, à l'échelle réduite d'une zone géographique homogène par ses caractéristiques économiques et sociales, des projets visant à offrir aux chômeurs de longue durée une réinsertion durable dans l'emploi et à faciliter le développement de nouvelles activités. De nombreux points restent à éclaircir quant au fonctionnement et au financement de cette expérimentation, et son succès reposera sur la mobilisation de tous les acteurs concernés, tout particulièrement les collectivités territoriales. Je ne doute pas, au vu des enjeux locaux, qu'elles seront au rendez-vous, et vous invite, comme nos collègues députés, à adopter ce texte.

M. Alain Milon, président. – *Je remercie notre rapporteure d'avoir mené son travail avec diligence, clarté et honnêteté intellectuelle, sans occulter les points qui peuvent conduire certains d'entre nous à s'interroger.*

M. Philippe Mouiller. – Je remercie notre rapporteure de la clarté de son propos sur un texte quelque peu complexe, en particulier dans son volet relatif au financement. Le principe en est clair, cependant : il s'agit de promouvoir une démarche volontaire des territoires pour contribuer à faire reculer le chômage de longue durée – je privilégie ces termes à dessein, pour ne pas laisser penser que nous tiendrions-là une solution miracle.

Dans mon département des Deux-Sèvres, j'ai eu l'occasion de rencontrer, sur le terrain, à Mauléon, ceux qui ont engagé cette initiative. Cela m'a permis de mieux comprendre la démarche, dont j'avoue qu'elle avait d'abord suscité de ma part quelques interrogations. Elle a commencé par un vrai travail de recensement, coordonné par la maison de l'emploi, des chômeurs de longue durée, des structures d'insertion et des collectivités volontaires – cette notion de volontariat devant, selon moi, clairement apparaître dans ce texte. Mais pour aller plus loin, il faut en passer par la loi, afin de clarifier le fonctionnement d'une telle initiative dans ses dispositions qui relèvent du ministère du travail et de Bercy.

Il convient de rappeler que cette initiative se situe dans le champ de l'économie sociale et solidaire, familial, notamment grâce aux mutuelles, au département des Deux-Sèvres, et vise des emplois qui n'entrent pas en concurrence avec ceux du secteur marchand.

Il reste néanmoins beaucoup d'interrogations. Qu'en sera-t-il au-delà de douze ou vingt-quatre mois ? Comment, au terme d'un financement via le reversement des aides liées à la perte d'emploi, enclencher un mécanisme vertueux ? Si la piste est intéressante à explorer, une inquiétude demeure : l'Etat ne sera-t-il pas tenté, une fois le dispositif sur les rails, d'en transférer le financement aux collectivités, le principe de leur participation « volontaire » tombant aux oubliettes ? Il est important de rassurer sur ce point les collectivités, et en particulier les départements, confrontés à une situation financière difficile. Il est juste de dire que dans le même temps, les départements, qui doivent mettre en place des politiques d'insertion et se posent bien des questions sur les outils pertinents à retenir, considèrent cette initiative avec intérêt. D'où mon insistance sur la nécessité de leur apporter des garanties quant au caractère volontaire, sur la durée, de la démarche.

M. Jean-Marie Morisset. – Je ne reviens pas sur l'initiative engagée dans le département des Deux-Sèvres, dont je suis également élu. Pour prendre un peu de recul, je dirai que tout dispositif visant à réduire le chômage mérite la plus extrême attention, mais que pour avoir longtemps été président cette collectivité, j'ai connu beaucoup d'initiatives que l'on présentait comme des solutions miracles et qui s'articulaient autour des mêmes mots d'ordre : mettre tous les acteurs autour de la table, assurer les financements et évaluer.

Il est prévu de retenir seulement dix collectivités pour mener cette expérimentation. Sachant que cinq d'entre elles, qui l'ont d'ores et déjà engagée, sont identifiées, je me demande sur quels critères se fondera l'association gestionnaire du fonds national pour les désigner. Il me semble que le taux de chômeurs de longue durée devrait figurer au premier plan.

Je m'interroge également sur l'amorçage de ce fond. Il est question de 10 millions d'euros versés par l'Etat, mais il n'en a pas été question dans le projet de loi de finances, ce qui signifie qu'il faudra attendre 2017 pour engager la démarche.

Troisième question : comment ce dispositif s'articulera-t-il avec les dispositifs existants – je pense en particulier aux structures d'insertion par l'activité économique, comme il en existe dans chaque département.

Vous avez, enfin, raison d'insister sur l'importance de l'accompagnement social et professionnel des bénéficiaires.

Nul doute que de nombreuses collectivités se porteront volontaires, mais elles le seront à condition de connaître les règles du jeu, tant pour ce qui concerne l'Etat que les départements. Il est question de s'appuyer sur les dépenses du RSA que ces derniers n'auront pas eu à engager, mais c'est oublier un peu vite les difficultés qu'ils rencontrent déjà à financer ce dispositif, au même titre que tout ce qui relève de l'accompagnement social dont ils ont la charge.

Telles sont mes interrogations, qui ne m'empêcheront pas de voter cette proposition de loi, car c'est à mon sens une bonne chose que d'engager une réflexion avec l'ensemble des acteurs.

Mme Nicole Bricq. – *Je salue le travail de notre rapporteure qui, avec une grande probité intellectuelle, n'a pas caché les difficultés techniques qui s'attachent encore à cette initiative, dont je veux dire ici tout le bien que j'en pense. Il s'agit, et c'est pour moi fondamental, d'une loi d'expérimentation, qui fait appel à deux valeurs : à la liberté des acteurs, qui s'engagent sur la base du volontariat, en même temps qu'à leur responsabilité, dans une logique territoriale. C'est une chose qui nous manquait que cette liberté donnée aux acteurs locaux de s'organiser, grâce à un appui initial de l'Etat, via ce que Jean-Marie Morisset a fort justement appelé un fonds d'amorçage, qui se mettra en place au terme d'un travail préalable, à engager dès l'adoption de la loi, de repérage des acteurs locaux, de formation et de concertation au niveau des comités locaux.*

La démarche, qui vise à passer d'un accompagnement passif à une logique active, est ambitieuse. On y a jusqu'à présent échoué – rappelez-vous des difficultés auxquelles s'est heurté le RSA. D'où l'importance de l'évaluation, introduite à l'article 7 bis. C'est une culture qui, en France, nous fait défaut. L'évaluation, qui doit être extérieure, nous dira si ce dispositif mérite ou non d'être retenu. Sa réussite dépendra des acteurs de terrain. Ce qui exige de bien mesurer la portée de l'expérimentation et de ne pas oublier le droit à la formation. L'impact sur le projet de compte personnel d'activité, sur lequel nous seront bientôt amenés à nous prononcer, doit être pris en compte, sans oublier le temps de travail, qui, dans le cas présent, ne sera pas forcément normé.

Si cette expérimentation réussit, alors le vote de ce texte aura contribué à nous faire sortir de ce qu'il faut bien qualifier, car voilà trente ans qu'il en va ainsi, de préférence nationale pour un traitement passif du chômage. Sous ses dehors modestes, cette proposition de loi, qui renverse la logique habituelle, est ambitieuse. Ne l'accusons pas de l'être trop : c'est l'avenir qui en décidera.

M. Jean Desessard. – Je suis bien sûr favorable à une activation des dépenses liées au chômage, pour favoriser le retour à l'emploi de ceux qui en sont le plus éloignés en même temps que la création d'emplois qui devraient se révéler utiles. Certes, la mise en œuvre d'un tel dispositif reste à définir mais il s'agit, ne l'oublions pas, d'une expérimentation. Cependant, l'article 2 soulève en moi quelque inquiétude puisque ne pourront participer à l'expérimentation que les chômeurs de longue durée dès lors qu'ils n'auront pas démissionné de leur précédent emploi ou signé une rupture conventionnelle. L'une et l'autre de ces restrictions peuvent être jugées discutables, mais la seconde l'est plus que tout. L'idée est que ceux qui ont quitté volontairement leur emploi précédent ont moins droit à une deuxième chance que ceux qui ont été licenciés. Je comprends mal cette logique, en particulier dans le cas de la rupture conventionnelle.

M. Michel Forissier. – Je salue l'excellent travail de la rapporteure, qui témoigne cependant de la complexité de nos dispositifs. Au lieu d'ajouter à cette complexité chaque fois que l'on entreprend une expérimentation, je préférerais, même si je ne suis pas opposé à cette proposition de loi, vu l'ampleur qu'a atteint le chômage de longue durée, que de telles initiatives soient conçues au niveau régional, l'Etat se bornant à un cadrage. Comment alimenter un fonds alors que ceux qui seront appelés à le faire manquent déjà de moyens pour financer les dispositifs existants ? Cela se fera inévitablement au détriment du reste.

J'abonde dans le sens de Philippe Mouiller : alors que l'incitation à l'embauche devrait être axée sur le secteur marchand, c'est plutôt vers le secteur non-marchand que l'on se tourne à nouveau. Les collectivités locales ne vont pas se précipiter : on sait ce que sont les difficultés des départements, et les nouvelles régions vont être avant tout occupées à se mettre en place.

Bref, l'intention est certes louable et la réflexion intéressante, mais le dispositif retenu vient ajouter de la complexité aux dispositifs actuels. J'ai insisté, dans mon rapport pour avis sur les crédits de la mission « Travail et emploi » du projet de loi de finances pour 2016, sur le déficit croissant de l'Unédic et je vois mal comment cet organisme pourra dégager un financement, sinon au détriment d'autres dispositifs. Autrement dit, cela revient à réorienter les politiques de traitement du chômage. Une telle réorientation relève, pour moi, de l'échelon local, le mieux à même d'identifier ce qui fonctionne le mieux sur son territoire.

Nicole Bricq regrette que la France manque d'une culture de l'évaluation. Je dirai plutôt que l'on s'en tient trop souvent à l'auto-évaluation.

Mme Nicole Bricq. – Tout à fait.

M. Michel Forissier. – Je suis enclin à faire confiance, plutôt qu'aux organismes indépendants, à la Cour des comptes et aux représentants de l'Etat. Je suis pour un Etat fort, qui tienne la barre. Or, il a du mal, aujourd'hui, à piloter ces dispositifs.

Mme Annie David. – A mon tour de féliciter notre rapporteure car cette proposition de loi, comme en témoigne les questions qu'elle soulève parmi nous, est assez complexe. Malgré les éclairages qu'elle nous a apportés, des interrogations subsistent.

Je veux dire avant toute chose que tout dispositif destiné à lutter contre le chômage de longue durée mérite un examen attentif. Telle sera la démarche de notre groupe et c'est pourquoi je ne puis vous dire, à ce stade, quelle sera sa position finale.

Quels seront les territoires et les publics retenus ? Quel sera le statut exact des personnes embauchées dans les entreprises conventionnées ? On a encore du mal à s'y retrouver. Quelles seront les formations délivrées ? Celles-ci sont indispensables si l'on veut créer des emplois durables sans enfermer ces salariés *ad vitam aeternam* dans ces entreprises conventionnées, qui ne sont là que pour leur remettre le pied à l'étrier. Cela suppose d'être attentif à la pertinence des activités proposées, déterminante pour la formation et la pérennité du retour à l'emploi.

Je ne reviens pas sur la question du financement, sur laquelle les intervenants qui m'ont précédée se sont interrogés. Pour nous, il ne s'agit, en effet, que d'une réorientation budgétaire, sans effort supplémentaire. Quid, enfin, de l'articulation du projet avec l'insertion par l'activité économique ?

Toutes ces questions méritent que l'on s'y penche et c'est pourquoi nous entendons, avant de déterminer notre vote, prendre le temps d'un examen attentif de ce texte, qui a le mérite de se donner pour objectif de lutter contre le chômage de longue durée.

Mme Catherine Deroche. – Je porte sur cette proposition de loi un regard bienveillant. Il est vrai que la question du financement reste posée, mais je ne doute pas que des amendements seront déposés sur ce point, et que nous devrions parvenir à un accord en commission mixte paritaire.

Cette proposition de loi est le fruit d'une initiative portée depuis longtemps par ATD Quart Monde, qui connaît bien les problématiques liées à l'exclusion sociale. Nous nous devons de saisir toute chance qui pourrait être donnée, par le biais de l'expérimentation, à des chômeurs de longue durée. Cette expérimentation sera évaluée. On peut certes lui reprocher sa complexité, mais on a mis en place tant de dispositifs de lutte contre le chômage qui ne fonctionnent pas qu'il ne faut pas se priver, à mon sens, de cette possibilité de mener, sur dix territoires volontaires, une expérimentation susceptible d'être bénéfique à tous points de vue aux publics concernés.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Comme Catherine Deroche, j'estime que cette initiative intéressante mérite d'être expérimentée.

Pour moi, il serait bon de spécifier, à l'article 5, qui précise quels acteurs pourront participer à l'expérimentation, que les maisons de l'emploi et de la formation, auxquelles Philippe Mouiller a fait référence, en font partie. Dans le territoire que je représente, la maison de l'emploi et de la formation représente aussi bien les territoires urbains que ruraux. Toutes les collectivités territoriales y participent. C'est un lieu où l'on peut rassembler les acteurs.

Tout l'intérêt de ce texte est de promouvoir l'emploi dans des secteurs indispensables mais qui ne sont pas couverts par l'économie marchande. C'est un levier pour trouver de nouveaux débouchés. Dans mon département, par exemple, l'entretien du littoral, secteur pourtant très important pour le tourisme, n'est qu'imparfaitement assuré. Il faut compter sur le bénévolat ou sur les quelques contrats que passent parfois les collectivités. Une telle activité pourrait être retenue dans l'expérimentation.

Mme Evelyne Yonnet. – Je salue le travail de la rapporteure sur un texte qui a le mérite de chercher à combattre le chômage de longue durée. J'entends les interrogations qui se posent, et auxquelles Nicole Bricq a voulu apporter quelques réponses, mais la loi ne peut pas tout régler a priori : c'est en marchant qu'on apprend à marcher, et tel est bien le sens de l'expérimentation, dont je rappelle qu'elle s'étendra sur cinq ans. Pour avoir suivi l'audition des représentants d'ATD Quart Monde, je suis convaincue qu'il faut avancer pas à pas. Si cette expérimentation fonctionne, elle pourra être étendue à d'autres territoires.

M. Gérard Roche. – Le législateur que nous sommes doit garder clairement à l'esprit, quand il entreprend de légiférer sur la question du chômage, qu'il lui faut répondre à trois impératifs : créer des passerelles entre le monde de l'exclusion – car telle est la réalité pour les chômeurs de longue durée – et le monde du travail, qu'un gouffre sépare ; préparer au retour à l'emploi ; créer, surtout, des emplois, car là est bien l'essentiel. Or, sur ce dernier point, les gouvernements successifs ont échoué. D'autres pays s'en sortent mieux que nous, même si, souvent utilisés à des fins politiciennes, les chiffres concernant le chômage de longue durée dans notre pays sont controversés.

Le texte met en évidence les insuffisances de Pôle emploi, dont la mission est pourtant bien d'orienter les demandeurs d'emploi vers des emplois non pourvus.

Ma deuxième remarque porte sur l'intitulé de la proposition de loi. Il laisse entendre que l'on va faire disparaître le chômage de longue durée, au risque de créer de la déception chez les intéressés. Ce titre racoleur me gêne beaucoup. Cela étant, je soutiendrai ce texte qui devrait être modifié.

M. Daniel Chasseing. – Je salue le travail de qualité de notre rapporteure. La bataille de l'emploi se gagnera par les entreprises, comme cela a été rappelé. Il faut diminuer les charges – le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) est certes utile, mais surtout pour la trésorerie des entreprises – et modifier le code du travail, sans précariser les salariés. Car ce qui plonge dans la précarité, c'est avant tout le chômage.

N'oublions pas que le Gouvernement a sensiblement diminué, en 2014 et 2015, les aides à l'emploi dans les entreprises adaptées au bénéfice des travailleurs handicapés. Et dans l'économie sociale et solidaire, dont le champ porte essentiellement sur les secteurs peu rentables, les entreprises, qui font de la sous-traitance, sont débordées, mais ne peuvent embaucher faute d'aides publiques à l'embauche.

C'est pourquoi ce texte me paraît intéressant. Tout ce qui peut aider les chômeurs à retrouver un emploi mérite d'être tenté, et j'y suis a priori favorable.

M. Yves Daudigny. – Je suis moi aussi très favorable à ce texte et l'exposé de notre rapporteure n'a fait que renforcer ma conviction. Il repose sur un principe simple : l'argent public est mieux utilisé quand il contribue à un emploi que sous forme d'allocation.

Quelles sont les activités éligibles ? Celles qui sont utiles à la société et, en même temps, non solvables ou seulement en partie, nous a indiqué notre rapporteure. Cela me rappelle les travaux d'utilité collective (TUC), les premiers emplois aidés, dans lesquels je m'étais largement impliqué, et qui mettaient le même principe en avant. S'il ne peut que susciter l'adhésion, sa mise en œuvre est éminemment délicate. Car comment définir si un besoin est ou non solvable et s'il y a ou non concurrence avec le secteur marchand ? Prenons l'exemple de l'entretien des chemins ruraux. Les entreprises peuvent le faire, mais personne n'est prêt à payer. Faut-il considérer que c'est un secteur éligible ?

Les territoires qui comptent le plus grand nombre de demandeurs d'emplois sont généralement ceux qui sont le plus en difficulté et disposent de moins de moyens. Or, paradoxalement, plus un territoire est en situation précaire, plus il est fait appel à ses propres ressources, pour développer son attractivité économique - je pense, par exemple, au déploiement du haut débit - et pour apporter une réponse sociale à ses difficultés, puisque la solidarité entre territoires ne joue pas.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Je découvre ce texte sur lequel l'excellent exposé de notre rapporteure m'a largement éclairé.

Je rejoins Gérard Roche qui estime l'intitulé un peu racoleur. Je crains que l'on ne jette de la poudre aux yeux des chômeurs, en leur laissant croire que l'on va faire disparaître le chômage de longue durée. Soyons modestes ; soyons honnêtes. Essayons, pour commencer, de faire fonctionner l'expérimentation.

Notre rapporteure nous dit que ce texte repose sur un nouveau paradigme. Mais comme vient de le souligner Yves Daudigny, on a déjà expérimenté, depuis 25 ou 30 ans, des dispositifs qui visaient le même objectif : offrir à des demandeurs d'emploi de longue durée des emplois partiellement solvables dans des entreprises d'insertion qui n'entrent pas dans le champ de la concurrence. Je rappelle qu'il n'est pas toujours facile de les faire exister, car la concurrence avec le secteur marchand peut être sévère.

Je n'en suis pas moins convaincu qu'il faut continuer à expérimenter. Je m'interroge sur le nombre de collectivités ou intercommunalités éligibles : se limiter à dix sites, pour 500 CDI, me paraît trop limité pour mener une expérimentation valable. D'autant qu'en dehors des 10 millions d'euros supplémentaires que l'Etat mettra à disposition, ce sont des financements déjà existants qui vont être mobilisés.

Qui assurera, en deuxième lieu, le suivi ? En le confiant à Pôle emploi, on oublie l'existence des plans locaux pour l'insertion et l'emploi (Plie), souvent pilotés par des maisons de l'emploi et de la formation, qui doivent être associés à l'expérimentation. Comme je l'avais fait remarquer au directeur général de Pôle emploi, il est regrettable de s'engager dans l'accompagnement des personnes en chômage de longue durée en se plaçant en concurrence avec ces Plie qui sont financés par des fonds européens.

Prévoir une durée d'expérimentation de cinq ans, enfin, même si des étapes intermédiaires sont prévues, me paraît long. Ne serait-il possible de prévoir une évaluation à trois ans, pour une généralisation, en cas de succès, à moins longue échéance ?

M. Dominique Watrin. – *Comme l'a dit Annie David, on ne peut que partager l'objectif d'activation des dépenses de chômage pour rendre emploi et dignité à des hommes et des femmes qui, dans une région comme celle où j'habite, sont nombreux à subir un chômage de longue durée.*

Mais ainsi que l'a souligné Jean-Marie Vanlerenberghe, le périmètre retenu est modeste : 500 personnes seulement seraient éligibles à cette expérimentation alors que 2 à 3 millions sont potentiellement concernées.

J'insiste sur la formation. Sans un réel effort en ce sens, créer un nouveau dispositif aboutira, à l'instar des autres formes de contrats aidés, à un faible taux d'insertion dans la vie active. Je rappelle que la moitié de notre différentiel de croissance avec les Etats-Unis vient d'une moindre qualification et que 61 % des chômeurs ont un niveau d'études inférieur au bac. L'effort à entreprendre est énorme : profitons de ce texte pour la rendre obligatoire – ce qui n'est pas le cas en l'état.

Une remarque, pour finir, sur les conditions de rupture du contrat, qui me laissent perplexe. Une rupture pourra intervenir en fin d'expérimentation – c'est un peu sévère pour les intéressés – ou à l'initiative de l'entreprise, les droits reconnus étant alors ceux du licenciement économique, présumé d'office, ce qui me paraît moins protecteur qu'un licenciement collectif. Il n'y a pas de raison que ces salariés ne bénéficient pas de la protection de droit commun, tant en termes de salaire que de droits.

Le troisième alinéa de l'article 4 m'inquiète particulièrement. Il dispose qu'en cas de rupture du contrat à l'initiative du salarié avant la fin de l'expérimentation, soit pour exercer un emploi en contrat de travail à durée déterminée d'au moins six mois ou en contrat de travail à durée indéterminée, soit pour suivre une action de formation qualifiante, celui-ci conserve ses droits à l'assurance chômage. Ce qui signifie, a contrario, que ceux qui ne sont pas dans ce cas de figure les perdraient. J'estime que cette rédaction doit être revue.

Mme Patricia Schillinger. – *Je m'interroge sur les activités éligibles. Les besoins existants dans les services techniques des collectivités territoriales en font-ils partie, étant entendu que bien des possibilités de formation y sont attachées ? Sera-t-il tenu compte, dans les financements, des bassins de vie à l'échelle de la région ?*

Sachant que ma région ne comptera pas moins de dix départements, je me demande comment elle pourrait s'impliquer dans l'expérimentation. Pourra-t-on, à terme, prendre en compte les partenariats transfrontaliers tels qu'il en existe dans ma région ? C'est une piste que je suggère pour l'avenir.

M. Michel Vergoz. – *Les outre-mer sont d'autant plus concernés par ce texte que le chômage y est un fléau : 60 % des moins de 25 ans, à La Réunion, sont au chômage. C'est une bombe à retardement. Et cela ne date pas d'hier. Quelle que soit la couleur politique du gouvernement, on en reste, depuis des décennies, à l'incantation.*

L'intitulé de cette proposition de loi peut paraître un peu provocateur, mais je remercie ses auteurs de ce choix, car c'est manifester clairement la volonté de dire non au fatalisme. « Contre le chômage, tout a été essayé » disait le grand homme, mais refuser de se résigner face à ce fléau est éminemment louable.

« Le social, c'est l'assistanat » : croyez bien que nous avons, outre-mer, été profondément humiliés par les discours de cette nature. Mais s'il est en revanche une chose qui peut nous rassembler, quelles que soient nos sensibilités politiques, c'est le principe de l'activation des dépenses passives liées au chômage. Comme maire d'une petite ville, je peux témoigner que jamais je n'ai reçu un de mes concitoyens au chômage se satisfaire de se voir proposer une allocation plutôt qu'un emploi. Tant que nous n'aurons pas admis que notre économie ne peut marcher que sur deux jambes, on ne résoudra pas le problème. Le secteur maître, c'est à dire l'économie marchande, ne créera jamais que les emplois que le marché lui permettra de créer. C'est bien pourquoi il faut aussi s'appuyer sur l'économie sociale et solidaire, sans opposer l'un à l'autre. Si l'on craint sans cesse que son développement ne fasse de l'ombre au secteur marchand, on n'arrivera à rien. Si l'on veut être vraiment efficace contre le chômage, il faut à tout prix lutter contre cette suspicion.

Mme Pascale Gruny. – *Comme d'autres, j'estime que l'intitulé de ce texte est présomptueux. Lutter contre le chômage de longue durée n'est pas prétendre qu'on va le faire disparaître. Je suis favorable à l'initiative, qui me semble d'autant plus louable que les décisions partent trop souvent de Paris pour descendre vers le terrain, où elles sont souvent difficilement applicables. Et les semaines qui viennent de s'écouler ont montré ce qu'il en coûte de s'éloigner du terrain. Ce texte retient une logique inverse : expérimenter un dispositif conçu à partir du terrain, pour pouvoir l'appliquer ensuite plus largement.*

Faut-il privilégier le secteur marchand ? Le principal, pour moi, est de remettre les chômeurs dans l'emploi, ou dans une forme d'emploi, et de ne pas laisser les personnes chez elles, car il leur devient ensuite très difficile de se réadapter à l'emploi. J'insiste également sur la nécessité d'une formation adaptée répondant aux besoins, variables, des bassins d'emploi.

Il est vrai que la rupture conventionnelle peut intervenir à l'initiative de l'employeur ou du salarié. Ses raisons peuvent être personnelles, mais aussi d'une autre nature, il faut y être attentif.

M. Jean-Louis Tourenne. – Comme chacun l'a reconnu, l'originalité de ce texte tient au souci d'une bonne utilisation de l'argent public, mais surtout, à la volonté de mobiliser tous les acteurs d'un territoire. La phase expérimentale sera financée par l'Etat, mais il serait sage de prévoir qu'au-delà, les collectivités territoriales y participeront, grâce aux économies réalisées, sur le RSA notamment.

Une durée expérimentale de cinq ans est-elle trop longue ? Je ne suis pas sûr qu'une évaluation à plus courte échéance soit d'un grand intérêt, car en matière d'intégration dans l'emploi, les évaluations à deux ou trois ans restent très approximatives, et tendent à embellir prématurément le tableau car ceux qui sont en formation, en CDD, voire en maladie sont considérés comme ayant trouvé une solution de sortie, ce qui est loin d'être le cas pour beaucoup.

Les emplois, arguent certains, seront difficiles à définir puisqu'il s'agit de répondre à des besoins qui ne sont pas encore exprimés ou ne sont pas satisfaits par le secteur marchand. Mais nous avons l'expérience des emplois-jeunes, guidés par la même philosophie. Or, ils ont été, pour la plupart, pérennisés, et les besoins auxquels ils répondaient satisfaits. Il n'y a donc pas lieu d'avoir des inquiétudes sur ce point.

J'insiste cependant sur la nécessité d'adjoindre deux compléments à ce texte. En premier lieu, il faut mettre l'accent sur la formation, et profiter de l'opportunité offerte à ceux qui bénéficieront du dispositif pour leur donner tous les moyens d'assurer au mieux leur avenir. Mais j'irai plus loin encore. Puisqu'il s'agit d'un projet de territoire, appelé à mobiliser tous les acteurs, il faut être capable d'anticiper les emplois à venir, en assurant une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, tant dans le secteur marchand que non marchand, afin d'offrir à ces personnels une formation ciblée.

L'intitulé de cette proposition de loi serait, aux yeux de certains, racoleur. J'estime ce qualificatif excessif, et tout ce qui est excessif est dérisoire. Ce titre est voulu par ATD Quart Monde, il n'y a là aucune récupération politique. J'ajoute qu'il est de bonne coutume qu'une loi définisse par son titre ses objectifs et ses ambitions, et cela ne me choque pas que l'on témoigne d'une volonté farouche d'aller vers zéro chômage de longue durée. Si tout le monde est mobilisé, il n'y a pas de raison qu'on n'y arrive pas.

M. Jean-Marc Gabouty. – Je suis favorable à une expérimentation car l'on n'a pas trouvé de solution miracle pour réduire le chômage de longue durée – et de moins longue durée. Mais il ne faut pas se bercer d'illusion et tromper ceux qui se trouvent dans cette situation en leur laissant croire qu'on tient la panacée. Je ne dirai pas que ce titre est racoleur, mais qu'il manque de crédibilité.

Améliorer la passerelle entre les chômeurs et l'emploi, fort bien, mais ce qui compte, c'est ce qu'il y a au bout de la passerelle. Il ne sert à rien d'aménager un chemin qui ne mène nulle part, en l'absence de capacité d'intégration.

Il ne s'agit pas d'opposer l'économie sociale et solidaire à l'économie marchande, mais je rappelle que les entreprises d'insertion trouvent des débouchés soit auprès du secteur public, et notamment auprès des collectivités, soit en sous-traitance, pour le secteur marchand. Autrement dit, l'économie sociale et solidaire est financée soit par le secteur marchand, qui manque de croissance, soit

par le secteur public, dont les capacités de financement reculent. Au niveau de l'expérimentation, cela ne posera pas de problème, mais le but d'une expérimentation est de mesurer si elle est généralisable. Or, je crains qu'en cas de généralisation on se heurte à quelques difficultés.

Une remarque, enfin, qui touche à l'humain. Que pensera un demandeur d'emploi qui a six ou neuf mois de chômage derrière lui en constatant qu'il n'est pas éligible à ce dispositif ? Ne vaudrait-il pas mieux y faire entrer ceux qui sont au chômage depuis plus de six mois, avant de laisser leur situation se dégrader, au risque de rendre plus difficile encore leur retour vers l'emploi ? S'en tenir à ceux qui sont plus loin encore derrière ce peloton, c'est un peu faire de ce texte une voiture balai, et cela ne me satisfait pas totalement. J'ajoute, à l'instar de mes collègues, qu'il faut intégrer un volet formation au dispositif.

Mme Hermeline Malherbe. – Je suis d'autant plus favorable à cette proposition de loi que le département dont je viens souffrir d'un taux de chômage parmi les plus élevés de France. La garantie jeune, mise en place il y a quelque temps sous forme d'expérimentation, porte ses fruits : le taux de chômage des jeunes a sensiblement reculé dans mon département. Mettre tous les acteurs autour de la table est une bonne chose. J'adhère à la majorité des interventions de nos collègues. Oui, il ne faut pas négliger la formation ni opposer secteur marchand et économie sociale et solidaire. Quant à l'intitulé de ce texte, je le qualifierais plutôt d'ambitieux que de présomptueux, mais je m'inquiète des réactions de frustration ou de désespoir auxquelles il pourrait donner lieu si le résultat n'était pas à la hauteur de cette ambition. Le retour de bâton serait terrible. Il faut certes viser l'idéal mais comprendre que sur le terrain, on donne trop souvent le sentiment que c'est le souci de communication qui hélas prévaut.

Mme Catherine Génisson. – Merci à notre rapporteure pour l'excellence et le sérieux de son rapport. Comme l'ont souligné Evelyne Yonnet et Michel Vergoz, l'expérimentation doit avoir lieu et en milieu rural et en milieu urbain – où elle ne sera pas simple à conduire – et bien évidemment dans les départements d'outre-mer.

Il est certain, ainsi que l'a mentionné Jean-Marc Gabouty, que plus le chômage est long, plus il est destructeur. Ce dispositif est fait pour les chômeurs de longue durée. Respectons cette cible. En l'élargissant à ceux qui sont au chômage depuis plus de six mois, on risque d'évincer ceux qui sont les plus éloignés de l'emploi.

M. Georges Labazée. – Quels sont les obstacles qui empêchent l'Unédic de participer, à travers la réallocation de l'ARE, au financement de ce dispositif ?

M. Alain Milon, président. – Toute expérimentation mérite, comme chacun l'a souligné, d'être tentée. Mais n'oublions pas que celle-ci ne sera pas la première en matière d'emploi, et que l'on a déjà connu des échecs. Pour moi, la meilleure façon de créer de l'emploi est de réduire les charges salariales et de modifier le code du travail.

Mme Anne Emery-Dumas, rapporteure. – Il est vrai, comme le relève notre président, que c'est le secteur marchand qui doit créer l'emploi, mais sur les territoires que visent cette expérimentation, il y a des travailleurs privés d'emploi qui ne relèvent pas nécessairement du domaine de l'insertion et seraient en mesure de trouver rapidement un emploi classique : s'ils ne le trouvent pas, c'est parce que l'emploi, dans ces anciens bassins industriels, a disparu. Les entreprises industrielles ont fermé, et ceux qui y travaillaient depuis trente ou quarante ans se retrouvent au chômage. C'est ce qui est à l'origine de notre réflexion. Il s'agit de recenser, sur ces territoires, des emplois nouveaux qui sont pour l'heure peu solvables. Ce peut être des emplois atypiques, relevant du secteur marchand, du secteur public, ou à cheval sur les deux. Il peut s'agir de services aux personnes, de services de transport en complément du ramassage scolaire, ou de toute autre activité répondant à un besoin qui ne donnerait pas spontanément lieu à création d'emploi. L'intérêt de ces initiatives est de mettre tout le monde autour de la table – entreprises, collectivités, acteurs locaux et chômeurs – pour travailler ensemble à mettre en cohérence les besoins d'utilité sociale identifiés sur le territoire et les besoins et compétences des chômeurs de longue durée. C'est ce qui fait l'originalité de ce texte.

L'ARE n'est pas versée par l'Etat mais par l'assurance chômage. Pour que l'allocation qui était perçue par les chômeurs de longue durée qui auraient intégré le dispositif soit reversée au fonds, il faut une décision des partenaires sociaux, qui seront saisis une fois la loi votée.

Les dix territoires expérimentaux retenus seront choisis sur la base d'un appel à projets lancé par le fonds national. Les cinq territoires déjà engagés dans une telle expérimentation, s'ils se portent candidats, ont sans doute un peu plus de chance que les autres d'être retenus, mais rien n'est joué d'avance. On peut considérer que c'est peu, mais ce n'est pas rien que de mettre sur pied une telle expérimentation. La ministre s'est engagée à ce que soient retenus un territoire ultramarin et un territoire urbain. C'est un appel, pour ces territoires, à se porter candidat, puisque tout est fondé sur le volontariat.

J'en viens aux interrogations sur le financement. Je tiens à rassurer Michel Forissier : il n'y aura pas, pour les territoires, de charges nouvelles, puisque le principe même du projet est de réallouer des charges existantes. L'allocation que percevaient les chômeurs de longue durée sera reversée, dès lors qu'ils entreront dans le dispositif, au fonds national. Le seul besoin nouveau est d'amorçage : l'Etat s'en chargera en versant au fonds, ainsi que l'a annoncé la ministre à l'Assemblée nationale, 10 millions d'euros, ce qui suffira largement sachant que l'expérimentation ne portera, à terme, que sur 2 000 à 3 000 CDI et que le dispositif ne montera que progressivement en puissance.

Plusieurs d'entre vous ont évoqué les maisons de l'emploi. Si elles ne font pas partie des membres du conseil d'administration du fonds national, c'est qu'il n'en existe pas dans tous les territoires. En revanche, elles seront pleinement associées, partout où elles existent, aux comités locaux. Le conseil d'administration a pris du volume au cours des débats à l'Assemblée nationale, et j'espère que le Sénat aura la sagesse de ne pas en rajouter, au risque d'entraver son fonctionnement.

Quelle articulation avec l'insertion par l'activité économique ? Ce dispositif vise les chômeurs de longue durée. On peut discuter sur le seuil de douze mois d'inscription à Pôle emploi, mais je précise qu'il vient du travail mené sur le terrain. Cela permet de viser des demandeurs d'emplois immédiatement employables, sans fermer la porte à ceux qui sont au chômage depuis plus longtemps.

Pour répondre à Jean Desessard, le texte vise les chômeurs de plus de douze mois « involontairement privés d'emploi ». Les restrictions que j'ai indiquées ne font que traduire cette rédaction, qui signifie que ceux qui ont démissionné de leur emploi ou ont signé une rupture conventionnelle ne sont pas éligibles. Cela ne signifie pas que l'on ne puisse pas l'amender. Nous savons ce qu'il en est de la rupture conventionnelle, qui se substitue bien souvent à un licenciement économique. Pour moi, ce qui est important, c'est de conserver de la souplesse, sans verrouiller ni cadrer à l'excès l'expérimentation, au risque de perdre en efficacité.

Nous partageons tous la volonté de faire disparaître le chômage de longue durée, mais n'allons pas faire croire que cette seule expérimentation y suffira, au risque de créer des frustrations. Cet intitulé s'inspire des termes qu'avait à l'origine retenus ATD Quart Monde, qui évoquait une expérimentation visant à créer des territoires « zéro chômage de longue durée ». Cette formulation reflétait bien l'idée que, grâce au volontariat de tous les acteurs, on cherchait à parvenir, sur un territoire bien circonscrit, à résorber le chômage de longue durée.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)**
du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social
Hugues de Balathier, délégué général par intérim
Marie-France Cury, adjointe à la sous-directrice « Parcours d'accès à l'emploi »
- **ATD Quart Monde**
Patrick Valentin, responsable du réseau Emploi-Formation
- **Table ronde :**
Emmaüs
Gilles Ducassé, délégué général adjoint
Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (Fnars)
Alexis Goursolas, chargé de mission
Secours catholique
Guillaume Almeras, responsable du département emploi, économie sociale et solidaire
- **Fédération des entreprises d'insertion**
Olivier Dupuis, secrétaire général
Joséphine Labroue, chargée de mission
- **Conseil économique, social et environnemental (Cese)**
Patrick Lenancker, premier vice-président, rapporteur de l'avis « Expérimentation territoires zéro chômage de longue durée : conditions de réussite »
Xavier Guillard, administrateur adjoint de la section du travail et de l'emploi
Barbara Mauvilain, attachée au groupe de la coopération
- **Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire (Udes)**
Sébastien Darrigrand, délégué général
Tiphaine Perrichon, chargée de projets RH et diversité
- **Pôle emploi**
Thomas Cazenave, directeur général adjoint
- **Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic)**
Vincent Destival, directeur général
- **Bruno Coquet**, économiste
- **Bertrand Martinot**, économiste, ancien délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle

**Contributions écrites reçues des organisations syndicales de salariés
et des organisations professionnelles d'employeurs représentatives
au niveau national et interprofessionnel**

- **Confédération française démocratique du travail (CFDT)**
- **Force ouvrière (FO)**
- **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)**
- **Mouvement des entreprises de France (Medef)**

Personnes rencontrées par la rapporteure à Prémery (58)

- **Jacques Legrain**, président de la communauté de communes entre Nièvres et Forêts
- **Gérard Martin**, trésorier du comité local
- **Marie-Laure Brunet**, membre du comité local
- **Gaëlle Puech**, agent de développement
- **Jean Rouffiac**, directeur de l'association RéCoLTES, partenaire d'ATD Quart Monde pour l'expérimentation

TABLEAU COMPARATIF

| Dispositions en vigueur | Texte de la proposition de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Texte adopté par la commission |
|-------------------------|--|--|---|
| | <p>Proposition de loi d'expérimentation pour des territoires zéro chômage de longue durée</p> | <p>Proposition de loi d'expérimentation territoriale visant à faire disparaître le chômage de longue durée</p> | <p>Proposition de loi d'expérimentation territoriale visant à faire disparaître le chômage de longue durée</p> |
| | <p>Article 1^{er}</p> | <p>Article 1^{er}</p> | <p>Article 1^{er}</p> |
| | <p>À titre expérimental et pour une durée de cinq ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, les dispositions des articles 2 à 10 s'appliquent dans les collectivités habilitées.</p> | <p>Pour une durée de cinq ans à compter de la promulgation de la présente loi, est mise en place une expérimentation qui a pour objet de tester, dans un nombre limité de collectivités territoriales volontaires, la possibilité de résorber fortement le chômage de longue durée en permettant à des demandeurs d'emploi d'être recrutés, dans le cadre de contrats à durée indéterminée, par des entreprises de l'économie sociale et solidaire, pour exercer des activités non concurrentes avec des activités économiques exercées sur le territoire. Cette expérimentation est, pour les collectivités concernées, complémentaire des politiques publiques en faveur du développement économique et de la lutte contre le chômage.</p> | <p>Sans modification</p> |
| | <p>Deux ans avant la fin de l'expérimentation, le Fonds prévu à l'article 3 adresse au ministre du travail un rapport faisant le bilan de l'expérimentation. Ce rapport</p> | <p>Cette expérimentation est mise en place avec le concours financier de l'État, des collectivités territoriales volontaires et des organismes publics et privés volontaires</p> | |

| Dispositions en vigueur | Texte de la proposition de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Texte adopté par la commission |
|-------------------------|--|--|--|
| — | est rendu public. | susceptibles de tirer un bénéfice financier de ces recrutements, avec pour objectif que ce bénéfice soit supérieur au coût du dispositif. Au plus tard dix-huit mois avant le terme de l'expérimentation, le fonds mentionné à l'article 3 de la présente loi adresse au Parlement et au ministre chargé du travail un rapport public dressant le bilan de l'expérimentation et en évaluant l'impact direct et indirect. Ce rapport dresse notamment un bilan des effets de l'expérimentation sur la situation de l'emploi dans les collectivités territoriales ou groupes de collectivités territoriales participant à l'expérimentation et évalue l'impact financier, pour l'État, les collectivités territoriales et les organismes publics et privés participant à l'expérimentation, de ces recrutements par rapport au coût lié aux situations de chômage. Il tient compte des nouveaux indicateurs de richesse 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. | — |
| | <p>CHAPITRE I^{ER}</p> <p>Public visé, Fonds zéro chômage de longue durée et entreprises conventionnées</p> | <p>CHAPITRE I^{ER}</p> <p>Public visé, fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée et entreprises conventionnées</p> | <p>CHAPITRE I^{ER}</p> <p>Public visé, fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée et entreprises conventionnées</p> |
| | Article 2 | Article 2 | Article 2 |
| | Les bénéficiaires de la présente loi, désignés comme « personnes durablement | Peuvent devenir salariés des entreprises de l'économie sociale et | Sans modification |

| Dispositions en vigueur | Texte de la proposition de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Texte adopté par la commission |
|-------------------------|---|---|--------------------------------|
| — | <p>privées d'emploi », sont celles qui, en dépit de leurs efforts, ne parviennent durablement pas à obtenir un emploi sur le marché du travail, notamment les bénéficiaires du revenu de solidarité active et les chômeurs de longue durée inscrits à l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail.</p> | <p>solidaire, dans le cadre de l'expérimentation prévue à l'article 1^{er} de la présente loi, les demandeurs d'emploi inscrits sur la liste établie en application de l'article L. 5411-1 du code du travail et qui sont involontairement privés d'emploi depuis plus d'un an.</p> | — |
| | Article 3 | Article 3 | Article 3 |
| | <p>Il est créé un Fonds « zéro chômage de longue durée ». Le Fonds décide de l'habilitation d'un maximum de dix collectivités ou groupes de collectivités pendant la période expérimentale. Chaque groupe de collectivités constitue un comité local doté d'un président et d'un directeur qui est chargé localement du pilotage de l'expérimentation. Le Fonds approuve les modalités de fonctionnement du comité local et le programme d'action du projet sur ce territoire que le comité s'engage à mettre en œuvre, afin de susciter la création d'entreprises conventionnées ou le conventionnement d'entreprises existantes pour l'embauche de toutes les personnes durablement privées d'emploi.</p> | <p>I. – Il est institué un Fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée chargé de financer une fraction de la rémunération des personnes mentionnées à l'article 2 de la présente loi, recrutées par des entreprises de l'économie sociale et solidaire ainsi qu'une fraction de l'indemnité légale ou conventionnelle de licenciement lorsque celui-ci intervient dans les conditions prévues à l'article 7.</p> | Sans modification |
| | <p>Le Fonds est chargé d'apporter aux entreprises conventionnées le financement des emplois prévus par la convention.</p> | <p>Ce fonds élabore un cahier des charges, approuvé par un arrêté du ministre chargé du travail, fixant les critères que doivent respecter les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale ou les groupes de collectivités territoriales candidats à l'expérimentation.</p> | |

Dispositions en vigueur

—

Texte de la proposition de loi

—

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Texte adopté par la commission

—

Un arrêté du ministre chargé du travail dresse la liste des collectivités territoriales, établissements publics de coopération intercommunale ou groupes de collectivités territoriales participant à l'expérimentation, sur proposition du fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée, au vu de leur programme d'actions mentionné au II du présent article et du cahier des charges mentionné au deuxième alinéa du présent I. Cette liste comprend au plus dix collectivités territoriales, établissements publics de coopération intercommunale ou groupes de collectivités territoriales.

La gestion de ce fonds est confiée à une association relevant de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association. Elle est administrée par un conseil d'administration dont la composition est la suivante :

1° deux représentants de l'État ;

2° un représentant de chaque organisation syndicale de salariés représentative au plan national et interprofessionnel sur proposition de son organisation;

3° un représentant de chaque organisation professionnelle d'employeurs représentative au plan national et interprofessionnel sur proposition de son organisation;

4° un représentant de chaque organisation professionnelle d'employeurs

| Dispositions en vigueur — | Texte de la proposition de loi — | Texte adopté par l'Assemblée nationale — | Texte adopté par la commission — |
|------------------------------|--|---|--|
| | | <p>représentative au plan national multiprofessionnel sur proposition de son organisation;</p> <p>5° un représentant du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ;</p> <p>6° un représentant du Conseil national de l'insertion par l'activité économique ;</p> <p>7° un représentant de l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail ;</p> <p>8° deux parlementaires désignés respectivement par l'Assemblée nationale et le Sénat ;</p> <p>9° un représentant du Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire ;</p> <p>10° Un représentant de chaque comité local mentionné au II du présent article, après sa mise en place ;</p> <p>11° Trois personnalités qualifiées désignées par arrêté du ministre chargé du travail ;</p> <p>12° Un représentant de l'Association des régions de France ;</p> <p>13° Un représentant de l'Assemblée des départements de France ;</p> <p>14° Un représentant de l'Assemblée des communautés de France ;</p> <p>15° Un représentant de</p> | |

| Dispositions en vigueur | Texte de la proposition de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Texte adopté par la commission |
|-------------------------|--------------------------------|---|--------------------------------|
| — | — | — | — |
| | | <p>l'Association des maires de France ;</p> | |
| | | <p>16° Un représentant des missions locales.</p> | |
| | | <p>Les membres du conseil d'administration siègent à titre bénévole.</p> | |
| | | <p>Le conseil d'administration peut déléguer certaines de ses compétences à son président et à un bureau constitué en son sein.</p> | |
| | | <p>Le ministre chargé du travail désigne un commissaire du Gouvernement auprès de cette association. Le commissaire du Gouvernement assiste de droit aux séances de toutes les instances de délibération et d'administration de l'association. Il est destinataire de toutes les délibérations du conseil d'administration et a communication de tous les documents relatifs à la gestion du Fonds.</p> | |
| | | <p>Lorsque le commissaire du Gouvernement estime qu'une délibération du conseil d'administration ou qu'une décision prise par une autre instance de l'association gestionnaire du Fonds est contraire aux dispositions régissant les missions et la gestion du Fonds, il peut s'opposer, par décision motivée, à sa mise en œuvre.</p> | |
| | | <p>II. – Les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale ou les groupes de collectivités territoriales participant à</p> | |

| Dispositions en vigueur | Texte de la proposition de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Texte adopté par la commission |
|-------------------------|---|---|---|
| — | — | — | — |
| | <p>Article 4</p> <p>Le Fonds « zéro chômage de longue durée » prévu à l'article 3 de la présente loi signe dans des conditions fixées par décret, des conventions avec toute entreprise appartenant à l'économie sociale et solidaire, telle que définie par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014. Les entreprises ainsi conventionnées concluent avec des personnes durablement privées d'emploi, domiciliées depuis au moins un an dans une collectivité habilitée, des contrats de travail à durée indéterminée rémunérés au salaire minimum interprofessionnel de croissance. En application de la convention prévue à l'article L. 5411-6 du code du travail avec l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail, ces personnes restent inscrites à l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail et s'engagent à accomplir des actes de recherche d'emploi et à</p> | <p>l'expérimentation mettent en place un comité local chargé du pilotage de l'expérimentation dont les modalités de fonctionnement sont approuvées par le Fonds.</p> <p>Le comité local établit un programme d'actions, approuvé par le Fonds, ayant pour objet de promouvoir la création d'entreprises conventionnées ou le conventionnement d'entreprises existantes pour le recrutement des personnes mentionnées à l'article 2 de la présente loi.</p> <p>Article 4</p> <p>I. – Le fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée signe des conventions avec les entreprises de l'économie sociale et solidaire qui remplissent les conditions fixées aux articles 1^{er} et 2 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire afin qu'elles concluent avec des personnes remplissant les conditions mentionnées à l'article 2 de la présente loi et domiciliées depuis au moins six mois dans une collectivité territoriale, un établissement public de coopération intercommunale ou un groupe de collectivités territoriales participant à l'expérimentation, des contrats de travail à durée indéterminée rémunérés, au moins, au moment du recrutement, au niveau du salaire minimum de croissance mentionné à l'article L. 3231-2 du code du travail.</p> | <p>Article 4</p> <p>Sans modification</p> |

| Dispositions en vigueur | Texte de la proposition de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Texte adopté par la commission |
|-------------------------|--|--|--------------------------------|
| — | <p>accepter les offres d'emploi acceptables qui leur seront proposées.</p> <p>En contrepartie de ce service, ces entreprises reçoivent un financement du Fonds « zéro chômage de longue durée ». La convention précise le montant de cette rémunération par contrat de travail à plein temps et prévoit la proratisation de ce montant en fonction de la durée de travail prévue au contrat. La convention est conclue pour la durée de l'expérimentation. En fonction de la performance économique des entreprises conventionnées de son secteur et de la situation de l'emploi dans la collectivité ou le groupe de collectivités concernés, le fonds peut, au premier janvier de chaque année, renégocier à la hausse ou à la baisse le montant de la rémunération avec l'entreprise conventionnée.</p> | <p>Cette convention, conclue pour la durée de l'expérimentation, précise le montant de la rémunération pris en charge par le fonds compte tenu de la durée de travail prévue dans le contrat, ainsi que la fraction de l'indemnité de licenciement prise en charge par le fonds et due lorsque le licenciement résulte de la fin du versement de l'aide attribuée dans le cadre de l'expérimentation. Les conditions de fixation du montant de la rémunération pris en charge par le fonds ainsi que les conditions de dégressivité dans le temps de ce montant, en fonction de la situation de l'entreprise, sont fixées par le décret mentionné à l'article 7 bis. La convention fixe également les conditions à respecter pour bénéficiaire du financement du fonds, notamment les engagements de l'entreprise sur le contenu du poste proposé, les conditions d'accompagnement et les actions de formation envisagées pour le bénéficiaire du contrat.</p> | — |
| | <p>Au terme de chaque exercice financier, lorsqu'elles réalisent un résultat net positif, les entreprises conventionnées reversent ce résultat au Fonds « zéro chômage de longue durée », au plus tard le 30 juin de l'exercice suivant.</p> | <p>II (nouveau). – La rupture du contrat à l'initiative du salarié avant la fin de l'expérimentation, soit pour exercer un emploi sous contrat de travail à durée déterminée d'au moins six mois ou sous contrat de travail à durée indéterminée, soit pour suivre une action de formation qualifiante au sens de l'article L. 6314-1 du code du travail, ne peut avoir pour effet de priver le salarié de ses droits à l'assurance chômage.</p> | |

| Dispositions en vigueur | Texte de la proposition de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Texte adopté par la commission |
|-------------------------|--|---|--|
| — | <p>CHAPITRE II</p> <p>Financement des emplois conventionnés par le Fonds</p> | <p>CHAPITRE II</p> <p>Financement du fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée</p> | <p>CHAPITRE II</p> <p>Financement du fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée</p> |
| | Article 5 | Article 5 | Article 5 |
| | <p>Le Fonds signe, dans des conditions fixées par décret, des conventions permettant le financement de l'expérimentation.</p> | <p>Le fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée est financé par l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale, les groupes de collectivités territoriales et les organismes publics et privés mentionnés à l'article 1^{er} de la présente loi pour assurer son fonctionnement et permettre le versement des aides financières associées aux conventions mentionnées à l'article 4.</p> | Sans modification |
| | <p>Une convention est signée avec chaque collectivité ou groupe de collectivités habilité et le conseil départemental et le conseil régional à laquelle est annexé le programme d'action du territoire et dont sont également signataires l'État et l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail.</p> | <p>Le fonds signe avec chaque collectivité territoriale, établissement public de coopération intercommunale ou groupe de collectivités territoriales habilité une convention qui précise leur engagement à respecter un cahier des charges élaboré par le fonds et qui fixe les conditions de leur participation volontaire au financement de l'expérimentation. L'État et l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail sont également cosignataires de ces conventions.</p> | |
| | <p>Une convention globale, signée avec l'État, l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail et le fonds national de l'aide au logement, prévoit notamment le financement du fonctionnement du Fonds « zéro chômage de longue</p> | <p>Le fonds signe par ailleurs une convention avec l'État et les organismes publics et privés participant à l'expérimentation afin de fixer le montant de leur contribution au financement de l'expérimentation et de définir l'affectation de cette</p> | |

| Dispositions en vigueur | Texte de la proposition de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Texte adopté par la commission |
|-------------------------|--|---|---|
| | <p>durée » et des comités locaux de chaque territoire expérimental.</p> | <p>contribution.</p> | |
| | <p>Ces conventions assurent au Fonds, outre son fonctionnement propre et celui des comités locaux, le versement de douze fois le montant du salaire minimum interprofessionnel de croissance mensuel brut par an et par emploi conventionné à temps plein effectivement mis en œuvre.</p> | <p>Les modalités de participation de l'État au fonds sont fixées par le décret mentionné à l'article 7 bis de la présente loi.</p> | |
| | <p>La répartition de ce montant entre les différents contributeurs est fixée par décret.</p> | <p>Alinéa supprimé</p> | |
| | <p>CHAPITRE III Dispositions transitoires et finales</p> | <p>CHAPITRE III Dispositions transitoires et finales</p> | <p>CHAPITRE III Dispositions transitoires et finales</p> |
| | <p>Article 6</p> | <p>Article 6</p> | <p>Article 6</p> |
| | <p>La présente loi entre en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard le 1^{er} janvier 2016.</p> | <p>Supprimé</p> | <p>Suppression maintenue</p> |
| | <p>Article 7</p> | <p>Article 7</p> | <p>Article 7</p> |
| | <p>S'il décide de poursuivre ou d'étendre l'expérimentation, le Parlement devra en avoir délibéré les conditions avant la fin de la période de cinq ans fixée par l'article 1^{er} de la présente loi. Dans ce cas la loi organisant cette poursuite fixera les conditions de poursuite de l'exploitation des entreprises conventionnées et de poursuite des contrats de travail en cours.</p> | <p>Si l'expérimentation n'est pas reconduite au terme du délai mentionné à l'article 1^{er} de la présente loi ou si elle est interrompue avant ce terme par une décision du fonds mentionné à l'article 3, les entreprises mentionnées à l'article 4 reçoivent une notification du fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée signifiant la fin de la prise en charge d'une partie des rémunérations dans le cadre de l'expérimentation.</p> | <p>Sans modification</p> |
| | <p>Au cas où l'expérimentation ne serait</p> | <p>Elles peuvent rompre tout ou partie des contrats de</p> | |

| Dispositions en vigueur | Texte de la proposition de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Texte adopté par la commission |
|-------------------------|---|--|--------------------------------|
| — | <p>pas poursuivie, notamment parce qu'une délibération en ce sens ne serait pas intervenue au terme du délai de cinq ans, les entreprises conventionnées pourront mettre un terme à tout ou partie des contrats de travail pour motif économique.</p> <p>Les signataires des conventions de financement assureront le financement des indemnités de rupture au prorata de leurs engagements respectifs.</p> | <p>travail mentionnés au même article 4. Ce licenciement, qui est prononcé selon les modalités d'un licenciement individuel pour motif économique, repose sur un motif économique et sur une cause réelle et sérieuse. Le fonds verse à l'employeur la fraction du montant de l'indemnité de licenciement fixée par la convention mentionnée à l'article 4.</p> <p>Alinéa supprimé</p> <p>Article 7 bis (nouveau)</p> <p>Un décret en Conseil d'État définit les modalités d'application de la présente loi, notamment la méthodologie de l'évaluation de l'expérimentation par le fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée, les modalités de fonctionnement et de gestion du fonds et des comités locaux mentionnés à l'article 3, les modalités de passation des conventions conclues entre le fonds et les entreprises mentionnées à l'article 4 et celles conclues entre le fonds et les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale ou les groupes de collectivités territoriales habilités ainsi que les critères retenus pour fixer le montant de la fraction de la rémunération prise en charge par le fonds mentionné à l'article 3.</p> | — |

| Dispositions en vigueur | Texte de la proposition de loi | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Texte adopté par la commission |
|-------------------------|--|---|--------------------------------|
| — | — | — | — |
| | | Article 7 ter (nouveau) | Article 7 ter |
| | | La présente loi entre en vigueur à une date fixée par décret et au plus tard le 1 ^{er} juillet 2016. | Sans modification |
| | Article 8 | Article 8 | Article 8 |
| | La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par une majoration de la dotation globale de fonctionnement et corrélativement pour l'État par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. | Supprimé | Suppression maintenue |