

# Expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée

## Rapport intermédiaire du comité scientifique

Présidé par Olivier Bouba Olga



**DARES**  
direction de l'animation de la recherche,  
des études et des statistiques

**25 novembre 2019**

# Composition du comité scientifique

*En qualité de personnalités qualifiées:*

M. **Bouba Olga** (Olivier) (Président du comité)

M. **Cahuc** (Pierre)

Mme **Di Paola** (Vanessa)

M. **Gardin** (Laurent)

M. **Levoyer** (Loïc)

Mme **Sabatier** (Mareva)

Mme **Tuchszirer** (Carole)

*À titre de représentant du comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CNAJEP)*

Mme **Péquerul** (Irène)

*À titre de représentant de l'administration*

M. **Nouveau** (Cyril) représentant la direction des statistiques, des études et de l'évaluation de la direction générale de Pôle Emploi ou son représentant.

Mme **Baccaïni** (Brigitte) représentant la sous-direction de l'observation et des analyses statistiques du commissariat général à l'égalité des territoires ou son représentant.

M. **Janin** (Lionel) représentant la direction de la valorisation et la stratégie de la donnée du commissariat général au développement durable ou son représentant.

M. **Aubert** (Patrick) représentant la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques ou son représentant.

M. **Clément-Ziza** (Bruno) représentant du département de la stratégie de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle ou son représentant.

M. **Sillard** (Patrick) représentant l'institut national de la statistique et des études économiques ou son représentant.

M. **Nefussi** (Benjamin) représentant la direction de l'animation de la recherche, des études et statistiques ou son représentant.

Le secrétariat de ce comité est assuré par la direction de l'animation de la recherche des études et statistiques. Ont ainsi contribué pour la Dares à l'élaboration de ce rapport :

Titouan **Blaize**, Félix **Bonnetête**, Mathilde **Didier**, Olivier **Frances**, Eric **Kulanthaivelu**, Marie **Rey**, Benjamin **Vignolles**, Meryam **Zaiem**.

## Sommaire

Synthèse du rapport intermédiaire .....	4
Pistes d'améliorations .....	13
Rapport intermédiaire détaillé .....	15
I. Le déploiement de l'expérimentation sur les territoires .....	19
1. La situation des marchés locaux de l'emploi sur les territoires de l'expérimentation .....	19
a. Emploi, population et entreprises sur les territoires de l'expérimentation.....	20
b. Le déploiement des dispositifs existants de la politique de l'emploi.....	23
2. La montée en charge du dispositif sur les territoires.....	24
3. Genèse et montée en charge de l'expérimentation sur les territoires à partir des récits des acteurs eux-mêmes .....	26
a. Des sites aux caractéristiques territoriales variées .....	26
b. L'importance des dynamiques associatives ou locales préexistantes .....	26
4. Différences de perception de la situation du territoire entre sous-populations et particularités des bénéficiaires .....	27
II. Profils et parcours des bénéficiaires .....	32
1. Les modalités de recrutement.....	32
a. Les modalités théoriques de recrutement des salariés conventionnés.....	32
b. Les modalités pratiques du recrutement .....	33
c. La mesure de ce vivier par l'enquête .....	34
2. Des bénéficiaires de l'expérimentation aux profils variés .....	35
a. Les bénéficiaires de l'expérimentation présentent des parcours d'emploi difficiles et des situations parfois précaires .....	35
b. Une typologie des bénéficiaires .....	40
3. Des bénéficiaires qui ne se projettent pas forcément dans un « après » EBE.....	41
a. Dans l'ensemble, les bénéficiaires restent dans les structures.....	41
b. La participation à l'expérimentation contribue considérablement à améliorer la qualité de vie des bénéficiaires .....	43
c. Les bénéficiaires occupent des emplois qui ne correspondent pas forcément à leur qualification.....	44
d. Les bénéficiaires s'inscrivent dans des perspectives d'avenir différentes.....	45
III. Viabilité économique et modèle organisationnel des EBE.....	47
1. Le modèle économique des EBE : positionnement économique, performance et limites....	47
2. Le modèle organisationnel des EBE : statut juridique, organisation, management et limites .....	49

a.	Statut juridique, organisation, activité et management .....	49
3.	État de santé et bien-être des salariés des EBE .....	53
a.	Comparaison avec les éligibles .....	53
b.	Les mal-être au travail et ses manifestations.....	59
4.	Les « impensés » du modèle : accompagnement, formation professionnelle et viabilité des parcours professionnels offerts à long terme .....	61
IV.	Analyse des coûts et bénéfices financiers de l'activation des dépenses passives .....	63
1.	Evolution du coût socio-fiscal avant et après l'entrée en EBE (hors taux de réduction de 15 %).....	66
2.	Evolution du coût socio-fiscal avant et après l'entrée en EBE, en comparaison avec les faux-jumeaux (y compris taux de réduction de 15 %).....	67
3.	Les tests de robustesse menés sur données individuelles confirment les ordres de grandeur présentés dans l'analyse précédente .....	68
	Annexe 1 : Membres du comité scientifique .....	70
	Annexe 2 : Méthodologie de l'analyse des coûts et bénéfices financiers de l'activation des dépenses passives (Partie IV) .....	71
1.	Une reconstitution rétrospective des trajectoires sur trois ans des salariés en EBE à décembre 2018.....	71
a.	Des sources de données hétérogènes.....	71
b.	L'appariement des données .....	76
c.	La reconstitution des trajectoires d'activité, de revenus et de droits sociaux.....	78
d.	Les limites de l'approche : de l'intérêt de compléter par une démarche contrefactuelle	81
2.	Une démarche contrefactuelle pour estimer ce qu'auraient été les trajectoires des salariés des EBE en l'absence de l'expérimentation .....	82
a.	Principes généraux de la démarche : une approche contrefactuelle comptable plus qu'économétrique.....	82
b.	Le choix du contrefactuel .....	82

# Evaluation de l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée

—

## Synthèse du rapport intermédiaire, novembre 2019

---

*Ce rapport intermédiaire présente les premiers résultats de l'évaluation de l'expérimentation territoires zéro chômeur de longue durée (ETCLD) réalisée par le comité scientifique institué par le Ministère du travail. Il s'appuie non seulement sur des données administratives, mais également sur une enquête statistique réalisée spécifiquement dans la perspective de ces travaux, ainsi que sur des études qualitatives, déployées dans la durée dans quatre territoires pilotes.*

*Si ces premiers travaux permettent de souligner l'amélioration de la situation professionnelle et personnelle des personnes employées dans les Entreprises à But d'Emploi (EBE), ils ne permettent pas, à ce stade, de justifier la généralisation de l'expérimentation dans ses conditions de déploiement et de fonctionnement actuelles. En effet, plusieurs difficultés ressortent concernant le développement des structures et la construction des parcours professionnels des bénéficiaires de l'expérimentation. Par ailleurs, les gains socio-fiscaux de l'expérimentation s'avèrent plus faibles qu'anticipé à ce stade de l'expérimentation et selon les modalités de l'évaluation conduite conjointement par la mission Igas-IGF et la DARES. Face aux difficultés rencontrées, les acteurs locaux font toutefois preuve d'adaptabilité et des améliorations, à des degrés divers, sont progressivement apportées.*

*Un temps supplémentaire donné à l'évaluation permettrait de préciser les effets socioéconomiques à attendre de cette expérimentation et de se prononcer (ou non) en faveur de son éventuelle généralisation. Au-delà de l'évaluation proprement dite, les travaux menés dans le cadre du comité scientifique sont également l'occasion de donner une appréciation sur les modalités de déploiement de l'expérimentation dont certains aspects pourraient être revus. Il convient de rappeler que ce rapport n'est pas une appréciation définitive de l'expérimentation, l'appropriation progressive du dispositif par les EBE pouvant apporter de nouvelles conclusions lors du rapport final.*

*Indépendamment de la généralisation, il pourrait être envisagé d'étendre l'expérimentation à de nouveaux territoires. Une extension de l'expérimentation pourrait présenter des gains pour les travaux du comité scientifique, dans la perspective où elle tirerait partie du déploiement et des enseignements de la première vague. De plus, si l'expérimentation devait être étendue, cette extension devrait se faire dans un nombre restreint de nouveaux territoires et se limiter aux territoires suffisamment matures et conscients des difficultés mentionnées dans ce rapport intermédiaire.*

---

La [loi n° 2016-231 du 29 février 2016](#) d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée dispose qu'au plus tard douze mois avant le terme de l'expérimentation (soit au cours du premier semestre 2020), un comité scientifique réalise une évaluation de l'expérimentation sur les territoires pilotes.

Il est attendu du comité scientifique qu'il « évalue notamment les effets de l'expérimentation sur la situation de l'emploi dans les territoires participants, sur les formations suivies par les personnes ainsi que les conséquences financières pour les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes mentionnés au second alinéa du I du présent article, par comparaison avec les coûts liés au chômage de longue durée ».

Compte tenu des débats relatifs à l'éventuelle extension de l'expérimentation, le comité scientifique a souhaité faire part d'un ensemble de conclusions intermédiaires.

Ce rapport intermédiaire vise à formuler des préconisations pour la mise en œuvre de l'expérimentation dans les territoires en cours d'expérimentation et pour ceux qui pourraient être retenus dans le cadre d'une éventuelle deuxième vague d'expérimentation. Dans cette perspective, nous présentons dans ce document des premiers résultats en nous appuyant principalement sur (i) les résultats d'une première vague d'enquête statistique par questionnaire auprès des salariés pilotes, (ii) les travaux qualitatifs menés sur quatre des dix territoires pilotes et (iii) une analyse des coûts et bénéfices socio-fiscaux de l'expérimentation.

## La philosophie de l'expérimentation

L'expérimentation ETCLD repose sur trois hypothèses complémentaires :

1. « Personne n'est inemployable » : les personnes durablement privées d'emploi ont des savoir-faire et des compétences potentiellement mobilisables dans tout un ensemble d'activités.
2. « Ce n'est pas le travail qui manque » : si un pays comme la France se caractérise par un niveau important de chômage, y compris de longue durée, il s'avère dans le même temps que de nombreux besoins de la société ne sont pas couverts.
3. « Ce n'est pas l'argent qui manque » : la collectivité consacre de nombreuses dépenses au traitement du chômage de longue durée, elle pâtit également d'un manque à gagner (impôts et cotisations sociales) et doit supporter des coûts induits (en lien avec les conséquences sociales du chômage).

L'objectif de l'expérimentation est donc de recruter les « personnes privées durablement d'emploi » (PPDE) qui le souhaitent, pour mobiliser leurs savoir-faire et leurs compétences dans le cadre d'activités socialement utiles dans lesquelles ces personnes souhaitent s'engager. L'activation des dépenses passives – ie la conversion des différentes prestations sociales visant à soutenir les personnes en situation de chômage, de pauvreté ou d'exclusion sociale – en un revenu d'activité, et la génération d'un chiffre d'affaires suffisant par les entreprises à but d'emploi (EBE) doivent permettre de financer ces emplois sans coût supplémentaire pour la collectivité. La sélection d'activités non-concurrentes avec le tissu économique local des territoires d'expérimentation est censée garantir le fait que les emplois ainsi créés n'auraient pu l'être sur le marché du travail classique. Enfin, les entreprises à but d'emploi qui embauchent les personnes recrutées dans le cadre de l'expérimentation fonctionnent selon une logique d'embauche exhaustive du vivier identifié de personnes privées durablement d'emploi sur les territoires et non de recrutement ciblé selon les compétences des candidats. Cela nécessite de développer des activités accessibles à tous les salariés dans une logique de construction collective de l'organisation des EBE sur les territoires, fondée sur une coordination horizontale des salariés et des activités et sur l'absence d'encadrement intermédiaire, qui sont des traits inhérents à la philosophie de l'expérimentation.

## Protocole d'évaluation

Le protocole d'évaluation a été défini par le comité scientifique selon trois axes :

1. Analyse qualitative de quatre territoires d'expérimentation (deux territoires dits « ruraux », un territoire « ville moyenne », un territoire « grande ville »),
2. Analyse statistique comparée des dix territoires d'expérimentation (territoires pilotes) et de territoires proches (territoires témoins) sur un large ensemble de variables socio-économiques observables,
3. Analyse coûts / bénéfices du modèle économique du point de vue des finances publiques.

Le premier axe de l'évaluation a consisté à confier à des organismes spécialisés, suite à un appel d'offre, l'analyse qualitative approfondie par monographies et entretiens de quatre des territoires d'expérimentation. Ces évaluations qualitatives visent : l'analyse des territoires et des dynamiques construites par l'expérimentation ; la compréhension du fonctionnement des entreprises à but d'emploi et leur modèle économique ; la description des activités créées et leur genèse ; une contribution à mesurer l'utilité sociale des activités créées ; l'analyse des parcours et du vécu des salariés embauchés ; l'approche de l'« employabilité », la formation et l'accompagnement. Les rapports intermédiaires des organismes en charge des analyses qualitatives sont annexés à ce rapport. Le comité s'est également nourri des échanges avec des représentants du fonds d'expérimentation, de l'association nationale ETCLD, de représentants d'ATD Quart Monde, ainsi que de visites et d'échanges sur certains terrains de la première vague d'expérimentation.

Le deuxième axe d'évaluation consiste à dresser un portrait statistique des personnes et des territoires bénéficiant de l'expérimentation, et à le comparer à des résidents non bénéficiaires ainsi qu'à des territoires témoins très similaires. Dans un premier temps, des territoires les plus proches possibles des dix territoires d'expérimentation ont été identifiés sur la base de méthodes quantitatives d'analyse de données. Une première vague d'enquête statistique par questionnaire a été réalisée à l'automne 2018, auprès des bénéficiaires de l'expérimentation, de personnes identifiées *ex ante* comme éligibles<sup>1</sup> et d'un échantillon de résidents, dans les territoires pilotes et des territoires témoins. Les résultats de cette première vague d'enquête sont mobilisés dans le cadre de ce rapport intermédiaire. Une deuxième vague d'enquête sera lancée à l'automne 2019, elle permettra d'analyser l'évolution comparée de la situation des deux ensembles de territoires et de mesurer l'impact de l'expérimentation non seulement sur les chômeurs de longue durée mais aussi sur l'ensemble du territoire. L'interrogation des résidents doit notamment permettre d'identifier d'éventuelles externalités positives locales de l'expérimentation. Les résultats de ce deuxième axe seront intégrés au rapport final.

Pour le troisième axe d'évaluation, le comité scientifique s'appuie sur les résultats d'une analyse menée conjointement par une mission de l'Igas et de l'IGF, à laquelle a été associée la Dares. Les résultats de cette mission, mandatée à cette fin par les ministres en charge du Travail et de l'Economie, repris dans ce rapport d'évaluation intermédiaire, font par ailleurs l'objet d'une publication spécifique dédiée<sup>2</sup>. Ces résultats demanderont à être complétés pour apprécier notamment « les conséquences financières pour les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale » conformément à la loi du 29 février 2016.

---

<sup>1</sup> En pratique, les demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de douze mois cumulés à Pôle Emploi ainsi que les allocataires du RSA.

<sup>2</sup> *L'évaluation économique de l'expérimentation visant à résorber le chômage de longue durée*. Rapport IGAS-IGF N° 2019-M-044-03/ N° 2019-050R, Octobre 2019.

La suite de cette synthèse présente les principaux résultats du rapport intermédiaire d'évaluation, avant de dresser une liste de préconisations en vue de surmonter les difficultés identifiées dans le rapport pour les territoires de la première vague mais également dans le cas d'une éventuelle extension à de nouveaux territoires.

Ces résultats montrent que les territoires et les publics bénéficiaires de l'expérimentation affichent une grande hétérogénéité. Par ailleurs, des traits inhérents au modèle organisationnel des EBE ainsi qu'à son déploiement en pratique, conduisent à mettre en évidence la sous-estimation initiale de certains coûts liés au développement des activités dans les EBE. De plus, le principe de non-concurrence des activités des EBE et l'objectif d'exhaustivité de recrutement des PPDE sur les territoires peuvent entraver le développement et la viabilité économique des EBE. Ces difficultés pratiques, apparues lors du déploiement de l'expérimentation sur les territoires, sont à relativiser par la sécurisation des trajectoires professionnelles et l'amélioration des conditions de vie des bénéficiaires que permet le recrutement en CDI. Cette expérimentation a également permis d'amorcer une nouvelle dynamique dans le parcours de certaines personnes, notamment par le sentiment d'adhésion et de participation à un collectif au projet ambitieux.

### **Le modèle organisationnel des EBE : des principes théoriques qui limitent la viabilité économique et des modalités de fonctionnement pratique qui révèlent l'existence de coûts, non pris en compte, dans la création d'emplois**

**La viabilité économique et le financement des EBE restent fragiles.** Les résultats issus des premiers comptes publiés des EBE interrogent sur la soutenabilité des EBE et de leur modèle de financement. Initialement, le coût de la création d'emplois au sein des EBE avait été chiffré à environ 18 000 euros par an par ETP : ce montant correspond à un Smic annuel brut ainsi qu'à la subvention de l'État pour chaque emploi salarié créé au sein des EBE. En pratique, les premiers résultats de l'association ETCLD font état d'un coût autour de 26 000 euros par ETP en 2018<sup>3</sup> : outre le coût du travail des salariés conventionnés des EBE, ce montant prend en compte le coût global des salariés non-conventionnés ainsi que le coût des capitaux propres, rapportés au nombre de salariés conventionnés. En 2018, l'écart a été comblé pour un tiers par la génération de chiffre d'affaires par les EBE (3 000 euros environ par ETP), pour un tiers par un apport exceptionnel de l'État et des collectivités territoriales et pour le reste par du mécénat. L'hypothèse est faite par l'association ETCLD qu'en rythme de croisière et avec la hausse du recrutement, le montant des coûts fixes par ETP devrait diminuer et que la génération de chiffre d'affaire additionnel par les EBE (5 000 euros par ETP prévus pour 2019 et 8 000 euros par ETP et par an à long terme) équilibreront le bilan. Toutefois, la faiblesse du chiffre d'affaires observée en 2018 est de nature à interroger la faisabilité de ce scénario.

**Le principe de non-concurrence limite la performance économique des EBE tout en alimentant des tensions internes.** Selon le principe de non-concurrence, inscrit au cœur du modèle de l'expérimentation, les EBE ne doivent pas développer d'activité située sur le segment solvable d'un marché sur lequel une entreprise du territoire serait déjà positionnée. Ce principe vise à garantir l'absence d'effet d'aubaine pour les emplois créés dans le cadre de l'expérimentation (*ie* l'assurance que ces emplois n'auraient pas été créés en l'absence de l'expérimentation). En pratique, ce principe de pilotage et les modalités de son application au choix des activités à développer fait l'objet d'une

---

<sup>3</sup> *Expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée – Bilan intermédiaire 2018*, [http://etclid.fr/wp-content/uploads/2018/11/181113\\_ETCLD\\_bilan\\_Interm%C3%A9diaire\\_email.pdf](http://etclid.fr/wp-content/uploads/2018/11/181113_ETCLD_bilan_Interm%C3%A9diaire_email.pdf)

redéfinition et d'arbitrages en continu au sein des Comités Locaux de l'Emploi (CLE)<sup>4</sup>, où les employeurs locaux sont représentés, au gré par exemple des opportunités de démarrage de nouvelles activités. Les travaux monographiques menés sur quatre des dix territoires expérimentaux ont montré qu'en pratique, les acteurs locaux ont intégré qu'il était nécessaire de développer pour partie des activités rentables de façon à assurer le fonctionnement et le développement des EBE. Le choix des activités fait donc l'objet de compromis qui ont pu conduire les EBE à s'inscrire sur les segments non-solvables d'une activité assurée par une entreprise locale, sous sa supervision, voire en sous-traitance, ou à développer des activités de services aux populations résidentes sur commande des collectivités territoriales.

Par ailleurs, il est sous-entendu que ce principe de non concurrence s'entend vis-à-vis des activités privées. Cependant, il semble important de s'interroger également sur la concurrence vis-à-vis de l'emploi public, d'une part, et des structures de l'insertion par l'activité économique (SIAE), d'autre part. S'agissant de l'emploi public, la tentation pourrait être grande pour certaines collectivités de faire réaliser par les EBE des activités préalablement réalisées au sein de la sphère publique. S'agissant des structures de l'IAE, si elles ont été associées très tôt à l'expérimentation sur les sites étudiés, certaines ont commencé à rencontrer des problèmes de recrutement, compte-tenu des dispositions plus avantageuses pour les salariés au sein des EBE.

**Cette tension liée au principe de non-concurrence est exacerbée par l'objectif d'exhaustivité de recrutement des PPDE sur les territoires, affiché dans le modèle de l'expérimentation.** Dans cette optique d'exhaustivité, les CLE identifient et actualisent la liste des PPDE volontaires pour entrer en EBE. Ces dernières les embauchent en fonction de leur capacité à accueillir de nouveaux salariés mais sans logique de recrutement sur les profils ou les compétences des individus. L'objectif est alors d'embaucher l'ensemble du vivier identifié de PPDE à long terme. Cette contrainte renforce également pour les EBE l'impératif de dégager des ressources stables et suffisantes pour assurer leur pérennité. Cette contrainte est renforcée par le fait que, selon l'éloignement initial des salariés recrutés au marché du travail ou leur niveau de compétence avant d'entrer en EBE, l'ensemble des activités envisageables ne pourront être proposées à l'ensemble des salariés embauchés. Les EBE doivent donc définir un modèle organisationnel qui leur permette de créer une activité adaptée à chaque salarié tout en dégagant des ressources suffisantes à leur fonctionnement.

En pratique, au vu des travaux qualitatifs réalisés dans les territoires, cet ensemble de contraintes a conduit les EBE à s'organiser à la manière d'entreprises moyennes multi-activités dont les activités sont peu reliées entre elles et très différenciées en fonction de leurs exigences en termes de compétences ou de leurs performances économiques respectives. Les monographies qualitatives montrent en effet que l'objectif d'exhaustivité aurait conduit à une pression forte sur les EBE pour rapidement monter en puissance, ce qui n'a pas été sans conséquence :

- Le fait que certaines entreprises à but d'emploi (EBE) soient passées très vite à un effectif de plusieurs dizaines de salariés a conduit à l'émergence de problèmes d'organisation interne et de management, qui ont dans certains cas conduit à des conflits entre direction et salariés ou entre salariés eux-mêmes,
- Sur certains sites, la difficulté pour trouver rapidement les activités nécessaires pour occuper les salariés a conduit à des formes de découragement ou d'absentéisme,
- Conscients de ces difficultés, les différents sites ont d'ailleurs eu tendance à ralentir le rythme des recrutements en fin de période, afin de stabiliser l'existant.

---

<sup>4</sup> Les Comités Locaux de l'Emploi (CLE) sont les instances *ad hoc* de l'expérimentation ayant pour but de réunir les différentes parties prenantes des territoires autour de la mise en œuvre des objectifs de recrutement et de la définition des activités développées au sein des EBE.

**Les insuffisances du modèle organisationnel des EBE révèlent l'existence de coûts non pris en compte à la création d'emplois.** Ces insuffisances peuvent être regroupées en trois catégories : 1) l'insuffisance d'encadrement intermédiaire adéquat pour coordonner les activités et les équipes au sein des EBE, 2) le sous-dimensionnement initial des fonds d'amorçage pour la constitution de capitaux propres nécessaires au démarrage des activités et 3) l'absence de dispositif d'accompagnement et de formation professionnelle des salariés au sein des EBE.

Concernant la coordination des activités et des équipes, les travaux monographiques ont mis en évidence l'émergence d'une forte conflictualité au sein d'une partie des collectifs de travail dans les EBE, liée notamment à l'existence de différences marquées entre les salariés en termes d'activités et de contribution à la performance globale des structures. Ce dernier clivage se recoupe parfois avec une différenciation entre les générations d'entrée en EBE : alors que les salariés de la première génération ont été mobilisés en amont lors des réunions d'information préparatoires à l'implantation de l'expérimentation sur les territoires et sont souvent arrivés avec leurs propres projets d'activités, les salariés de la seconde génération, entrés plus tardivement, se trouvent moins mobilisés dans le fonctionnement des EBE. Cela a parfois pu se traduire par la dégradation du climat au sein des EBE, qui se manifeste par de l'absentéisme, voire une dégradation du matériel de travail et l'apparition de problèmes de santé au travail, observés dans les enquêtes qualitatives comme quantitatives. Cette conflictualité s'accompagne parfois d'un sentiment de mal-être au travail au sein des EBE, lié à un sentiment collectif d'absence de reconnaissance, d'incompréhension quant à la politique managériale de l'équipe encadrante et de manque d'activité. Cette impression est exacerbée par la forte rotation des équipes dirigeantes et par le brouillage des frontières entre la direction de l'EBE et celle du CLE. Conscientes des difficultés posées par l'absence d'un encadrement intermédiaire à même d'organiser les activités au sein des structures, les équipes dirigeantes ont, dans les faits, tenté de recruter ces éléments moteurs parmi les salariés les plus motivés. Toutefois, en pratique, ces arrangements renforcent les problèmes soulignés précédemment en termes de reconnaissance, du fait de l'impossibilité de faire varier les niveaux hiérarchiques parmi les salariés des EBE et de moduler les rémunérations en conséquence.

Une deuxième insuffisance du modèle organisationnel des EBE tient au sous-calibrage initial des fonds propres dédiés au démarrage des activités. Cela concerne l'acquisition de capitaux productifs, nécessaires à la mise en œuvre d'activités plus rentables mais plus intensives en équipements. Le manque de financement est surtout manifeste concernant l'acquisition de locaux. En effet, la dimension des bâtiments initialement prévus pour accueillir les EBE s'est souvent révélée rapidement insuffisante pour permettre aux structures de poursuivre leurs objectifs en termes de recrutement. Au fur et à mesure que les EBE embauchent, les salariés sont de plus en plus confinés, ce qui accroît les tensions au sein du collectif de travail.

Enfin, le modèle organisationnel de l'expérimentation n'a pas intégré la nécessité de mettre en place des dispositifs d'accompagnement et de formation professionnelle pour les salariés. Ainsi, d'après les enquêtes monographiques, le temps dédié au suivi individualisé des salariés ou à la construction de leur parcours professionnel au sein des EBE s'avère parfois insuffisant. Pourtant, certains profils de salariés se caractérisent par des difficultés d'insertion sociale particulièrement marquées, qui pourraient par ailleurs être difficilement levés par la seule mise en emploi au sein des EBE. La formation professionnelle des salariés, que ce soit à court terme, pour faciliter l'arrivée des nouveaux salariés sur leur poste, ou à plus long terme, pour permettre aux salariés d'évoluer au sein des EBE ou de se projeter en-dehors, apparaît également insuffisante. Cette dernière difficulté trouve son origine dans le fait que les salariés des EBE, qui occupent un emploi en CDI, ne peuvent bénéficier des actions de formation mises en place par les conseils régionaux ou Pôle emploi pour les personnes en recherche d'emploi.

## **Le ciblage de l'expérimentation : au-delà de leur forte hétérogénéité, des territoires et des publics en moyenne moins éloignés de l'emploi qu'attendu**

**Des territoires hétérogènes affichant un contexte local favorable à la montée en charge de l'expérimentation.** L'expérimentation ETCLD s'est déployée depuis début 2017 sur dix territoires. Ceux-ci sont très hétérogènes, comptant aussi bien des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) rurales que des quartiers urbains. Chacun se caractérise par des problématiques spécifiques en termes d'éloignement de l'emploi : alors que les premiers pâtissent globalement d'un manque d'accessibilité ou de dynamisme de la demande locale, les seconds connaissent plus souvent des problématiques de restructuration du tissu économique local à l'origine d'un chômage de longue durée endémique.

Le taux de chômage localisé des territoires expérimentaux n'est en moyenne pas plus élevé que la moyenne nationale et la part de demandeurs d'emploi de longue durée surpasse de deux points la moyenne nationale. Derrière ces moyennes, trois groupes de territoires semblent se distinguer : 1) des territoires à la situation plutôt favorable, qui connaissent un taux de chômage et une part de demandeurs d'emploi de longue durée comparables, voire inférieurs, à la moyenne nationale (Mauléon, Pipriac, Paris XIII et Villeurbanne), 2) des territoires beaucoup moins favorisés selon ces mêmes critères (Lille, Prémery et Tiers) et 3) des territoires en situation intermédiaire (Colombelles, Colombey et Jouques). Par ailleurs, ces statistiques peuvent masquer la présence de populations très éloignées de l'emploi, y compris dans des territoires qui affichent des statistiques relativement favorables.

Au-delà de cette hétérogénéité, les territoires affichent globalement tous un contexte institutionnel favorable à la montée en charge de l'expérimentation. Celle-ci a en effet pu s'appuyer sur l'existence de réseaux de relations denses et actifs entre les entrepreneurs locaux, le milieu associatif et les collectivités territoriales, voire s'inscrire dans la suite de dispositifs associatifs préexistants. Compte tenu des coûts inhérents à la mise en œuvre de l'expérimentation, ce levier institutionnel semble constituer une condition indispensable à l'implantation des EBE sur les territoires.

**Des salariés d'EBE aux profils hétérogènes.** Le ciblage théorique de l'expérimentation prévoit de se concentrer sur des personnes privées durablement d'emploi (PPDE). Toutefois, en l'absence de catégorie administrative univoque correspondante, la condition de privation durable d'emploi a fait l'objet d'une réinterprétation au sein des CLE, ce qui a conduit à un élargissement plus ou moins marqué de la cible de recrutement : dans les faits, elle a pu s'étendre à des personnes plus ou moins proches du marché de l'emploi, par exemple à des salariés travaillant à temps partiel et souhaitant travailler davantage ou à des auto-entrepreneurs. Les bénéficiaires de l'expérimentation présentent donc une grande hétérogénéité : environ un bénéficiaire sur quatre était inscrit à Pôle Emploi depuis au moins un an en catégorie A ; un bénéficiaire sur trois était inscrit à Pôle emploi mais dans une autre catégorie ou en catégorie A mais pour une durée inférieure à un an ; les autres bénéficiaires n'étaient pas inscrits à Pôle emploi (que ce soit parce qu'ils occupaient un emploi ou parce qu'ils appartenaient au halo du chômage et étaient par exemple découragés dans leur recherche d'emploi). De plus, deux bénéficiaires sur cinq étaient allocataires d'un minimum social fin 2019. Par ailleurs, si près de 35 % possèdent un niveau de diplôme inférieur ou équivalent au CAP ou BEP, près de 25 % possèdent un niveau de diplôme au moins équivalent à bac+2. Enfin, les femmes sont légèrement sous-représentées parmi les bénéficiaires de l'expérimentation (46 %) tandis que la classe d'âge entre 43 et 61 ans est surreprésentée (58 %).

## **Les trajectoires des salariés des EBE : une sécurisation professionnelle assurée par le CDI mais une insertion professionnelle à long terme qui reste à définir**

L'embauche en EBE s'est traduite, pour l'ensemble des salariés et de leurs dires propres, par une nette amélioration de leurs conditions de vie, tant sur un plan matériel, grâce à la sécurisation professionnelle et financière apportée par le CDI, que sur un plan social, par le biais d'une remobilisation de leur capacité à créer du lien social, au travail comme en-dehors. De plus, lorsqu'ils sont interrogés sur la perception qu'ils ont des activités développées au sein des EBE, les bénéficiaires sont majoritaires à déclarer y trouver du sens et la satisfaction d'un besoin existant sur les territoires.

Toutefois, le rôle du CDI, au cœur du modèle de l'expérimentation et au fondement de son originalité par rapport aux dispositifs existants de la politique de l'emploi, reste ambigu. Les salariés des EBE se montrent partagés quant à leur parcours professionnel à venir : une partie d'entre eux perçoivent le passage par l'EBE comme un tremplin vers une insertion professionnelle sur le marché du travail classique alors que l'autre partie se projette de manière plus durable au sein de l'EBE. Ces différences de conceptions renvoient à des caractéristiques socioprofessionnelles spécifiques. Ainsi, les premiers sont souvent des salariés plus jeunes ou disposant d'un projet d'activité, pour lequel le passage en EBE constitue une phase de sécurisation professionnelle propice au développement. Les seconds sont généralement plus âgés, ont plus souvent des charges de famille, résident plus souvent sur des territoires plus enclavés et se montrent moins mobiles géographiquement. Ces différences de conceptions interrogent sur l'objectif initial de l'expérimentation, entre insertion professionnelle et soutien aux personnes les plus éloignées de l'emploi.

## **L'analyse du modèle économique de l'activation des dépenses passives au cœur de l'expérimentation : un gain socio-fiscal net pour la collectivité plus faible qu'attendu**

**Des calculs réalisés sur des données individuelles réelles conduisent à réduire de moitié l'estimation du gain socio-fiscal net lié à l'entrée en EBE estimé par l'association ETCLD sur la base d'une analyse sur données déclaratives et d'estimations macroéconomiques.** Cette dernière estimation, publiée dans le rapport intermédiaire de novembre 2018 de l'association ETCLD<sup>5</sup>, fait état d'un gain net estimé à 17 500 euros par personne, qui se décomposent en 1) 12 700 euros correspondant à des gains de prélèvements obligatoires collectés (TVA et cotisations sociales) et à la réduction des versements de prestations sociales reçues par les salariés des EBE avant et après leur entrée en EBE et 2) 4 800 euros correspondant aux dépenses et coûts indirects évités individualisés, relatifs aux emplois non-conventionnés des EBE ainsi qu'aux coûts collectifs du chômage de longue durée tels qu'estimés par ATD Quart-monde<sup>6</sup>.

Dans ce rapport, la première composante est estimée sur la base de données déclaratives et d'hypothèses sur le niveau de revenu et de prestations sociales des salariés des EBE avant leur embauche. La seconde est estimée par l'individualisation de montants recensés dans les comptes des EBE ou la littérature en économie du travail. La mission conjointe de l'Igas et de l'IGF, associée à la Dares et mandatée pour évaluer ce gain socio fiscal, a mené des calculs similaires pour ré-estimer ce

---

<sup>5</sup> *Expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée – Bilan intermédiaire 2018*, [http://etcl.fr/wp-content/uploads/2018/11/181113\\_ETCLD\\_bilan\\_Interm%C3%A9diaire\\_email.pdf](http://etcl.fr/wp-content/uploads/2018/11/181113_ETCLD_bilan_Interm%C3%A9diaire_email.pdf)

<sup>6</sup> *Etude macroéconomique sur le coût de la privation d'emploi*, ATD Quart-Monde, <https://www.atd-quartmonde.fr/wp-content/uploads/2013/11/2015-04-02-Annexe-3-detaillée-Etude-macro-economique-sur-le-cout-de-la-privation-durable-demploi.pdf>. Ces coûts indirects renvoient par exemple à ceux de la délinquance, à l'aide sociale à l'enfance, à l'impact négatif du chômage sur la santé ou à l'échec scolaire.

montant via des données individuelles observées dans les données administratives d'ETCLD, de Pôle emploi et de la Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF). Les résultats font état d'un gain socio-fiscal net lié à l'entrée en EBE d'environ 5 000 euros par personne, soit près de 2,5 fois moindre. La différence s'explique par le fait (i) qu'une part des salariés des EBE étaient en emploi (parfois pour de faibles quotités de travail) et touchaient donc des revenus d'activités avant leur entrée en EBE, ce qui induisait le versement de cotisations sociales afférentes ; (ii) le montant moyen de prestations sociales perçues avant l'embauche en EBE était près de deux fois inférieur dans les données de la CNAF à celui issu des données déclaratives (que ce soit parce que les personnes n'y sont pas éligibles ou pour des motifs de non recours).

Par ailleurs, ces premières estimations ont été complétées par une analyse contrefactuelle, consistant à comparer la trajectoire des salariés des EBE à celle d'individus ayant des profils similaires et vivant sur des territoires aux caractéristiques proches. Ces individus témoins permettent d'estimer ce qu'aurait été la situation des salariés des EBE en l'absence d'expérimentation. Les résultats de ces comparaisons en termes de gains socio-fiscaux conduisent à réduire légèrement les estimations précédentes de gains socio-fiscaux (d'environ 400 euros par personne). Plusieurs scénarios alternatifs ont par ailleurs été estimés. Dans le scénario d'un non recours total aux prestations sociales, le gain socio-fiscal net lié à l'entrée en EBE serait alors d'environ 6 400 euros pour l'analyse avant-après.

Au final, l'activation des dépenses passives pour les salariés des EBE, au cœur du modèle économique de l'expérimentation, induirait des économies plus faibles qu'anticipées pour la collectivité. Il reste toutefois à évaluer certains gains pour les finances publiques, qui n'étaient pas pris en compte dans le chiffrage initial du fonds d'expérimentation : notamment le moindre coût de l'accompagnement social ; l'accès aux prestations de santé aux conditions de droit commun ; un moindre recours aux dispositifs d'action sociale ; un accès à certains services publics à d'autres tarifs.

## Pistes d'améliorations

Cette section propose des ajustements dans la mise en œuvre de l'expérimentation. La levée des différents obstacles identifiés au cours du déploiement de l'expérimentation sur les territoires semble prioritaire par rapport à l'objectif d'exhaustivité du recrutement des PPDE, dont la poursuite semble plutôt de nature à renforcer les difficultés listées ci-dessus.

Les deux premières pistes d'amélioration concernent le ciblage *ex ante* des territoires et des salariés embauchés tandis que les cinq suivantes ont trait au choix des activités, à leur coordination au sein des EBE et à la construction d'un cadre viable pour la mise en place de parcours professionnels pérennes pour les salariés des EBE. Enfin, le comité scientifique estime qu'il convient de lever ces difficultés préalablement à une extension à de nouveaux territoires.

### **Piste d'amélioration N° 1 – Expliciter la nécessaire implication des acteurs dans l'expérimentation pour les territoires candidats et ne sélectionner que ceux répondant à ce cadre institutionnel.**

La solidité du cadre institutionnel porteur du projet à l'échelle locale et l'implication des acteurs locaux, y compris d'un point de vue financier, se sont révélés comme autant de leviers mobilisés au cours du déploiement de l'expérimentation sur la première vague de territoires expérimentaux. En particulier, la coordination entre des acteurs locaux souvent nombreux et hétérogènes suppose des coûts élevés implicites qu'il importe d'explicitier clairement aux territoires candidats à l'entrée dans l'expérimentation. Seuls les territoires faisant état d'un contexte institutionnel local suffisamment solide et préparé, et de porteurs de projets suffisamment impliqués, devraient être retenus pour une extension de l'expérimentation.

### **Piste d'amélioration N° 2 – Les critères d'identification des personnes durablement privées d'emploi pour l'entrée en EBE devront être rigoureusement explicités afin de garantir l'égalité d'accès et de traitement entre les différents territoires.**

Cette explicitation est nécessaire pour lever le flou constaté autour de la notion de privation durable d'emploi et assurer ainsi une équité d'accès et de traitement sur l'ensemble du territoire.

### **Piste d'amélioration N° 3 – Expliciter de manière rigoureuse et vérifiable le critère de non-concurrence appliqué aux activités développées au sein des EBE.**

L'explicitation du critère de non-concurrence permettrait de lever l'ambiguïté actuellement observée quant à la marge de manœuvre effective des EBE en termes de développement, de manière harmonisée sur l'ensemble des territoires de l'expérimentation. Il pourrait ainsi être envisagé d'appliquer pour les EBE le cadre de référence des ateliers et chantiers d'insertion. A minima, il conviendrait de s'assurer de la complémentarité entre les activités développées par les EBE et les structures de l'insertion par l'activité économique.

### **Piste d'amélioration N° 4 – Professionnaliser le management intermédiaire pour assurer la coordination des activités et des équipes au sein des EBE.**

En pratique, les encadrants intermédiaires pourraient être recrutés en-dehors du vivier de PPDE, auquel cas ils seraient considérés comme des salariés non-conventionnés des EBE, ou éventuellement parmi les salariés des EBE affichant une certaine expérience. Cette dernière solution permettrait de construire des perspectives d'évolution professionnelle au sein des EBE, fondées sur la promotion à un niveau d'encadrement. Toutefois, une telle promotion devrait être assortie d'une modulation à la hausse de la rémunération, supérieure au Smic par conséquent, en lien avec les nouvelles responsabilités assumées.

**Piste d'amélioration N° 5 – Prévoir les fonds d'amorçage adéquats pour le lancement des activités.**

La prise en compte de cette préconisation permettrait aux EBE de disposer des moyens nécessaires pour développer des activités plus rentables mais plus intensives en équipements. Elle permettrait par ailleurs aux EBE de disposer de locaux adaptés pour accompagner la hausse de leurs effectifs. La nécessité de prévoir ces fonds devrait être davantage intégrée dans le projet de développement des EBE.

**Piste d'amélioration N° 6 – Faire bénéficier aux salariés de l'EBE des dispositifs d'accompagnement professionnel et social et de formation professionnelle**

Le recours à l'effort d'accompagnement est nécessaire pour permettre aux EBE d'offrir à leurs salariés conventionnés des parcours professionnels viables à long terme. Ces dispositifs devraient être prévus à chaque étape du parcours professionnel. Au moment de l'entrée en EBE, ils faciliteraient la prise de poste et l'insertion au sein du collectif de travail. Tout au long du parcours en EBE, ils permettraient aux salariés de monter en compétence et de construire leur projet professionnel. Enfin, en cas de projet de sortie de l'EBE vers un emploi classique, ils permettraient de préparer la poursuite du parcours professionnel dans des conditions favorables. Cet accompagnement pourrait s'insérer dans les dispositifs déjà présents dans les territoires.

**Piste d'amélioration N° 7 – Adapter le rythme de recrutement aux capacités d'intégration des structures.**

Au final, si l'objectif d'exhaustivité peut être conservé comme horizon de long terme, il convient de s'interroger sur le rythme à adopter pour l'atteindre. Le rythme d'évolution des EBE devrait tenir compte de la capacité de développement et d'intégration de ces structures. Les rôles respectifs des comités locaux et des dirigeants d'EBE devraient être clarifiés pour éviter une confusion des responsabilités et assurer un pilotage efficace des structures.

# Evaluation de l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée

## Rapport intermédiaire détaillé, novembre 2019

---

Le dispositif Territoires zéro chômeur de longue durée a pour objectif d'éradiquer le chômage de longue durée en proposant un emploi en CDI dans des entreprises conventionnées, des Entreprises à But d'Emploi (EBE), à tous les chômeurs de longue durée résidents et volontaires sur des territoires d'expérimentation. En partant des compétences des personnes privées d'emploi, l'EBE identifie avec des acteurs locaux, les travaux d'utilité sociale à réaliser sur chacun de ces territoires. Ce dispositif est prévu par la loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée. Dix territoires ont été choisis en novembre 2016 par le Ministère du Travail parmi des territoires candidats. Ruraux ou urbains, ils comptent tous entre 5 000 et 10 000 habitants. Dans ces territoires « pilotes » est menée depuis 2017 et pour 5 ans une expérimentation du dispositif Territoires zéro chômeur de longue durée.

Cette même loi dispose par ailleurs qu'au plus tard 12 mois avant le terme de l'expérimentation, un comité scientifique réalise une évaluation de l'expérimentation sur les territoires pilotes (cf. Annexe 1 pour la liste des membres du comité scientifique). Cette évaluation vise notamment à déterminer les conditions nécessaires à l'extension de l'évaluation. Compte tenu des débats à venir relatifs à l'éventuelle extension de l'expérimentation, le comité scientifique a souhaité faire part d'un ensemble de conclusions intermédiaires qui constituent le cœur de ce rapport.

Le décret n° 2016-1027 du 27 juillet 2016 fixe que « l'évaluation mesure les effets de l'expérimentation sur la situation globale des territoires en matière d'emploi, de qualité de vie, d'inégalités et de développement durable. En particulier, elle s'attache à déterminer l'impact de l'expérimentation sur ces différents aspects, en comparant l'évolution constatée sur ces dimensions par rapport à une situation où l'expérimentation n'aurait pas été mise en place. Elle utilise à cette fin tous les instruments d'observation adaptés de nature quantitative ou qualitative. »

Le protocole d'évaluation a ainsi été défini par le comité scientifique selon trois axes :

1. Analyse qualitative de quatre territoires d'expérimentation (deux territoires dits « ruraux », un territoire « ville moyenne », un territoire « grande ville »).
2. Analyse statistique comparée des dix territoires d'expérimentation (territoires pilotes) et de territoires proches (territoires témoins) sur un large ensemble de variables socio-économiques observables.
3. Analyse coûts / bénéfices du modèle économique du point de vue des finances publiques<sup>7</sup>.

Le premier axe de l'évaluation a consisté à confier à des organismes spécialisés, suite à un appel d'offre, l'analyse qualitative approfondie par monographies et entretiens de quatre des territoires d'expérimentation. Les rapports intermédiaires des organismes en charge des analyses qualitatives sont annexés à ce rapport. Le comité s'est également nourri des échanges avec des représentants du

---

<sup>7</sup> *L'évaluation économique de l'expérimentation visant à résorber le chômage de longue durée*. Rapport IGAS-IGF N° 2019-M-044-03/ N° 2019-050R, Octobre 2019.

fonds d'expérimentation, de l'association nationale ETCLD, de représentants d'ATD Quart Monde, ainsi que de visites et d'échanges sur certains terrains de la première vague d'expérimentation.

Le deuxième axe d'évaluation consiste à dresser un portrait statistique des personnes et des territoires bénéficiant de l'expérimentation, et à le comparer à des résidents non bénéficiaires ainsi qu'à des territoires témoins très similaires. Dans un premier temps, des territoires les plus proches possibles des dix territoires d'expérimentation ont été identifiés sur la base de méthodes quantitatives d'analyse de données (cf. encadré 1, page suivante). Une première vague d'enquête a été réalisée à l'automne 2018, auprès des bénéficiaires de l'expérimentation, de personnes identifiées *ex ante* comme éligibles<sup>8</sup> et d'un échantillon de résidents, dans des territoires pilotes et des territoires témoins. Les résultats de cette première vague d'enquête sont mobilisés dans le cadre de ce rapport intermédiaire. Une deuxième vague d'enquête sera lancée à l'automne 2019, pour analyser l'évolution comparée des deux ensembles de territoires. L'interrogation des résidents doit notamment permettre d'identifier d'éventuelles externalités positives locales de l'expérimentation. Les résultats de ce deuxième axe seront intégrés au rapport final.

En ce qui concerne le troisième axe s'intéressant au modèle économique, le comité scientifique s'appuie sur les résultats d'une analyse menée conjointement par une mission de l'IGAS et de l'IGF, à laquelle a été associée la Dares. Les résultats de cette mission, mandatée à cette fin par les Ministres en charge du Travail et de l'Economie, repris dans ce rapport d'évaluation intermédiaire, font par ailleurs l'objet d'une publication spécifique dédiée.

Ce rapport intermédiaire reprend les enseignements des trois axes d'évaluation et s'attache à (I) exposer le déploiement de l'expérimentation sur les territoires pilotes, (II) présenter le profil des bénéficiaires et leurs parcours, (III) évaluer la viabilité économique et le modèle organisationnel des EBE et enfin (IV) analyser les coûts et bénéfices socio-fiscaux de l'expérimentation

Il convient également de rappeler que ce rapport n'est pas une appréciation définitive de l'expérimentation, l'appropriation progressive du dispositif par les EBE pourrait apporter de nouvelles conclusions lors du rapport final.

---

<sup>8</sup> En pratique, les demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de douze mois cumulés à Pôle Emploi ainsi que les allocataires du RSA.

### **Encadré 1 : Présentation de l'enquête de la DARES sur les territoires de l'expérimentation ETCLD**

L'enquête a été réalisée en France métropolitaine dans les dix territoires pilotes (ou expérimentaux) et dans des territoires similaires (dits témoins<sup>9</sup>) en termes de chômage de longue durée, de niveaux de vie et de caractéristiques sociodémographiques (commune, quartier prioritaire de la politique de la ville ou IRIS). Les personnes interrogées se répartissent en cinq catégories :

- Trois populations dans les territoires « pilotes » : bénéficiaires, éligibles (chômeurs de longue durée et bénéficiaires du RSA) et résidents âgés de plus de 18 ans (appelés par la suite respectivement bénéficiaires, éligibles pilotes et résidents pilotes);
- Deux populations dans les territoires « témoins » : éligibles et résidents (appelés par la suite éligibles témoins et résidents témoins)

Les deux objectifs principaux de cette enquête sont de :

- Compléter les données disponibles dans les fichiers administratifs pour analyser les trajectoires professionnelles et sociales des bénéficiaires et mesurer l'impact du dispositif sur celles-ci (emploi, bien-être, santé, lien social) en les comparant à une population témoin ;
- Évaluer l'impact de l'expérimentation sur les résidents des territoires de l'expérimentation, en particulier leur cadre et qualité de vie. Les principaux thèmes abordés par l'enquête sont les suivants : conditions de vie (bien-être, santé, logement, situation financière, etc.), cadre et qualité de vie.

La collecte est prévue en trois vagues. La première vague a eu lieu du 20 août au 20 novembre 2018, quelques mois après l'entrée dans le dispositif. Deux ré-interrogations sont ensuite prévues et commenceront fin 2019 et fin 2021. Plusieurs modes de collecte sont utilisés. Pour tous les types de publics (bénéficiaires, éligibles et résidents), une collecte Internet est privilégiée. Elle est complétée par une collecte par téléphone afin d'accroître le taux de réponse de l'enquête. Le prestataire et organisme collecteur BVA est chargé de réaliser l'enquête sur le terrain.

La base de sondage pour les résidents des territoires pilotes et témoins est la base de la taxe d'habitation. Les bases de sondage pour les bénéficiaires, éligibles et éligibles témoins sont le fichier historique de Pôle Emploi et la base des bénéficiaires du RSA. Les bénéficiaires ainsi que les éligibles des territoires pilotes ont été interrogés de manière exhaustive.

Une fois la 1<sup>ère</sup> vague terminée, il a fallu procéder à différentes étapes afin d'obtenir des résultats représentatifs :

1) La correction de la non-réponse, faite en deux temps :

- l'estimation de la probabilité de non-réponse par l'estimation d'un modèle économétrique à choix discret a permis d'identifier les caractéristiques des enquêtés pouvant expliquer la non-réponse totale
- la constitution de groupes de réponse homogène (GRH) à partir de méthodes usuelles de classification ascendante hiérarchique (CAH) a permis de découper l'échantillon en six

<sup>9</sup> Au total, ont été sélectionnés comme témoins 9 IRIS distincts, 15 QPV distincts et 119 communes distinctes.

groupes, chacun caractérisé par des taux de réponse comparables, et d'estimer une probabilité de réponse moyenne pour chacun des enquêtés de ces groupes. L'échantillon a été repondéré en associant à chaque enquêté répondant un poids égal à l'inverse de la probabilité de réponse prédite individuellement par la méthode précédente.

2) L'application d'une méthode de calage sur marge afin de combler les écarts résiduels entre la structure de l'échantillon ainsi repondéré et la structure de la population des salariés des EBE. Cette méthode a permis de corriger à la marge les poids obtenus au terme de l'étape précédente afin que l'échantillon soit représentatif de la population des bénéficiaires sur la base des caractéristiques individuelles observables pour l'ensemble de la population des salariés des EBE (sexe, âge, niveau de diplôme, territoire). Une méthodologie similaire a été appliquée pour les éligibles et les résidents de l'échantillon. Ces méthodes assurent à la base finale une représentativité des résultats sur l'ensemble des bénéficiaires à juin 2018.

## I. Le déploiement de l'expérimentation sur les territoires

Cette section présente les dix territoires sur lesquels s'est déployée la première vague de l'expérimentation. Des éléments chiffrés, tirés de l'enquête menée par la DARES (cf. Encadré 1), et qualitatifs, s'appuyant sur les études monographiques de quatre des dix territoires expérimentaux, dressent un portrait des marchés locaux du travail, du déploiement des politiques d'insertion et de la genèse de l'expérimentation. Au-delà de la grande hétérogénéité des situations locales, il apparaît que la mobilisation en amont des porteurs du projet sur les territoires et l'existence préalable d'interactions denses entre l'ensemble des parties prenantes constituent des leviers indispensables pour accompagner la montée en charge de l'expérimentation. Elles ont permis le développement d'activités qui ont vocation à mobiliser le tissu économique local de manière soutenable en s'insérant dans les interstices du marché tout en contribuant à la création de lien social et l'amélioration de la participation politique sur les territoires.

### Encadré 2 : localisation et histoire des territoires pilotes

En novembre 2016, dix territoires ont été sélectionnés par la ministre du Travail, Myriam El Khomri, pour se lancer dans l'expérimentation. Ruraux ou urbains, ils comptent entre 5 000 et 10 000 habitants et vont expérimenter la démarche pendant 5 ans :

- 1) Métropole européenne de Lille dans le Nord. Ce territoire urbain rassemble deux IRIS et un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV). Constitué à partir de deux quartiers initialement candidats, c'est le seul territoire à compter deux établissements ouverts dans le cadre de l'expérimentation.
- 2) Paris 13. Territoire urbain rassemblant deux QPV.
- 3) Colombey-et-sud-Toulois, en Meurthe-et-Moselle. Territoire rural rassemblant trente-huit communes.
- 4) Colombelles dans le Calvados. Territoire urbain correspondant à une commune.
- 5) Pipriac-Saint-Ganton en Ille-et-Vilaine. Territoire urbain correspondant à une commune.
- 6) Mauléon dans les Deux-Sèvres. Territoire urbain rassemblant deux QPV.
- 7) Prémery dans la Nièvre. Territoire rural rassemblant treize communes.
- 8) Thiers dans le Puy-de-Dôme. Territoire urbain rassemblant deux QPV.
- 9) Villeurbanne-Saint-Jean dans le Rhône. Territoire urbain correspondant à un IRIS<sup>10</sup>.
- 10) Jouques dans les Bouches-du-Rhône. Territoire rural rassemblant une commune.

### 1. La situation des marchés locaux de l'emploi sur les territoires de l'expérimentation

Les territoires de l'expérimentation recouvrent une grande hétérogénéité en termes de situations des marchés locaux de l'emploi et de déploiement des dispositifs existants de la politique d'insertion. Par rapport à la moyenne nationale, les territoires se répartissent en trois catégories, ceux connaissant (i) une situation dégradée avec des taux de chômage plus élevés que la moyenne nationale ou une part importante des demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) de plus de 12 mois (Lille, Prémery et Thiers), (ii) une situation apparemment moins dégradée avec des taux de chômage inférieurs à la

---

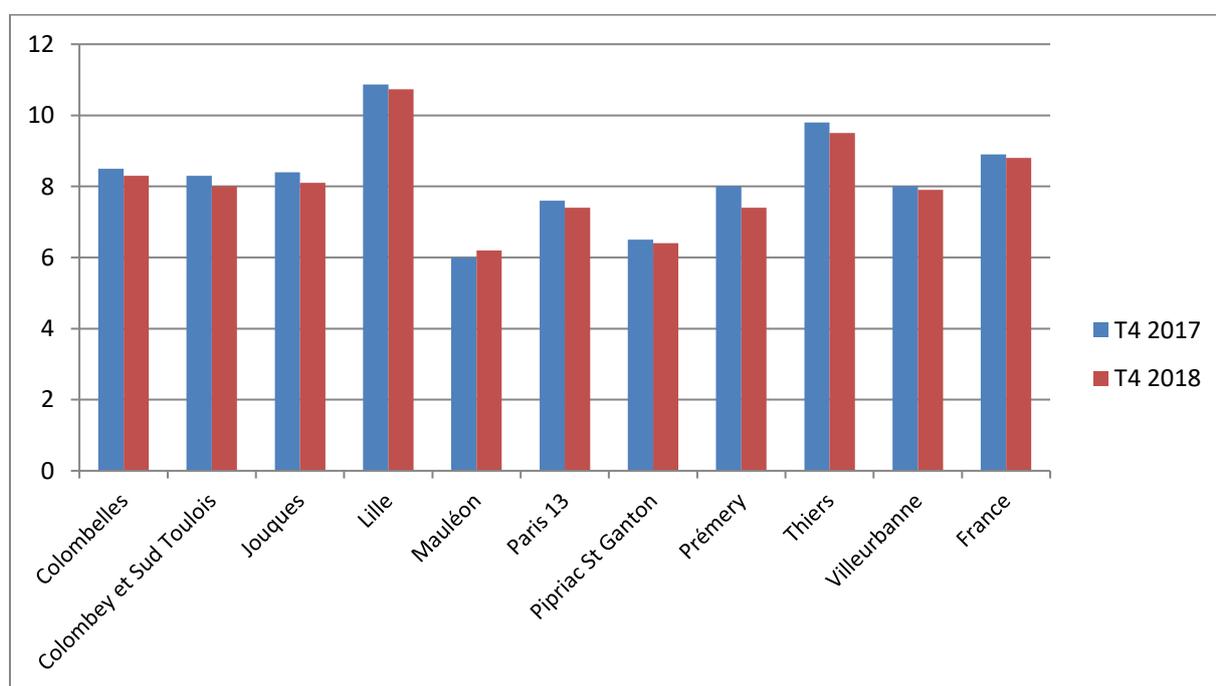
<sup>10</sup> Un IRIS est une unité de découpage stable du territoire en mailles de taille homogène développé par l'Insee. Les communes d'au moins 10 000 habitants et une forte proportion des communes de 5 000 à 10 000 habitants sont découpées en IRIS.

moyenne nationale, une faible part de bénéficiaires de contrats aidés dans la population active (Mauléon, Paris 13, Pipriac et dans une moindre mesure Villeurbanne) et (iii) une situation relativement en ligne avec les moyennes nationales (Colombelles, Colombey et Jouques). En moyenne sur l'ensemble des territoires, la part de demandeurs d'emploi de longue durée est légèrement plus élevée que la moyenne nationale, le taux de chômage légèrement inférieur, et les entreprises sont moins nombreuses et plus petites.

*a. Emploi, population et entreprises sur les territoires de l'expérimentation*

Le taux de chômage localisé par zone d'emploi des territoires pilotes est inférieur à la moyenne nationale (8,2 % en moyenne contre 8,9 % au niveau national pour le T4 2017, figure I.1.1) pour une part de population active âgée de 15 à 64 ans similaire (46,4 % en moyenne contre 46,3 % au niveau national). Ce taux de chômage masque toutefois une grande hétérogénéité puisqu'il varie entre 6,0 % à Mauléon et 10,9 % à Lille. Par ailleurs, entre fin 2017 et 2018, le taux de chômage a en moyenne diminué de 0,2 point pour l'ensemble des territoires pilotes, à l'exception de Mauléon qui connaît une hausse de 0,2 point. La plus forte diminution sur cette période est de 0,6 point à Prémery, et les plus faibles sont de 0,1 point pour Villeurbanne et Pipriac. Enfin, la part de DEFM de longue durée est légèrement plus élevée dans les territoires pilotes qu'au niveau national (48,1 % en moyenne contre 47,0 % au niveau national en 2018). Cette part atteint 57,6 % à Prémery, où elle est la plus forte, contre 42,2 % à Mauléon, où elle est la plus faible (Figure I.1.2).

Figure I.1.1, Taux de chômage à l'échelle des zones d'emploi<sup>11</sup> des territoires pilotes au T4 2017 et T4 2018 (en pourcentage)



*Note de lecture :* Le taux de chômage à Colombelles au T4 2017 est de 8,5 %.

*Source :* Insee (estimations d'emploi localisées) ; traitements Dares

<sup>11</sup> Lorsque les données n'étaient disponibles qu'au niveau zone d'emploi et pas communal, les territoires considérés sont le regroupement des zones d'emploi dont une partie se situe à l'intérieur du territoire sélectionné pour accueillir une EBE.

Figure I.1.2, Demandeurs d'emploi en fin de mois dans les territoires pilotes en 2018 (stock mensuel moyen)

	Nombre moyen de DEFM en catégorie A, B ou C	Part des DEFM de plus de 12 mois, en %
Colombelles	896	47,4
Colombey et Sud Toulinois	36	42,6
Jouques	344	49,1
Lille	11520	51,7
Mauléon	526	42,2
Paris 13	15643	49,5
Pipriac St Ganton	306	47,3
Prémery	85	57,6
Thiers	1526	51,7
Villeurbanne	16209	42,3
<b>Moyenne des 10 territoires</b>	<b>4 709</b>	<b>48,1</b>
<b>France</b>	<b>5 936 684</b>	<b>47,0</b>

*Note de lecture* : En 2018, à Thiers, la part des DEFM en catégorie A, B ou C ayant été inscrits plus de 12 mois sur les listes de Pôle emploi est de 51,7 %.

*Source* : Pôle Emploi ; traitements Dares.

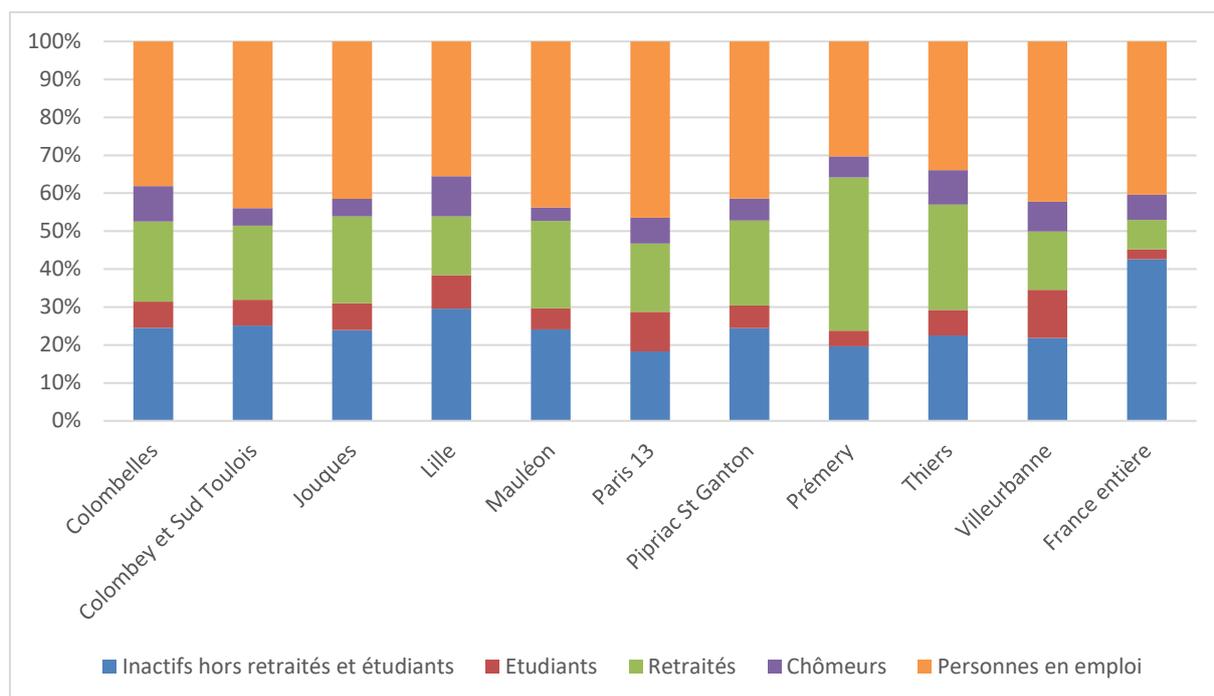
Les situations sociodémographiques des territoires pilotes sont également hétérogènes, plusieurs caractéristiques les distinguent cependant des moyennes nationales (Figure I.1.3). En 2015, la part des étudiants est largement supérieure à celle observée à l'échelle nationale, des territoires comme Paris XIII ou Villeurbanne ont ainsi une part d'étudiants supérieure à 10 % de la population, contre seulement 2,6 % au niveau national. Les retraités représentent jusqu'à 40,4 % de la population à Prémery (et 20,6 % en moyenne pour les autres territoires) contre 7,8 % au niveau national. La part des personnes en emploi parmi les 15-64 ans est également la plus faible à Prémery, avec 30,1 % de la population totale, contre 40,0 % en moyenne pour les autres territoires. La part des inactifs, autres que retraités et étudiants, est par ailleurs nettement inférieure en moyenne dans les territoires que dans le reste de la France.

En 2016, les territoires pilotes ont des dynamiques de recrutement différentes d'un territoire à l'autre. Ainsi, le nombre d'embauches<sup>12</sup> rapporté à la population active oscille autour de la moyenne nationale (80 déclarations pour 100 actifs) et varie grandement entre la zone d'emploi du territoire de Paris XIII (170 déclarations pour 100 actifs) et les zones d'emploi incluant Thiers et Mauléon (seulement 30 déclarations pour 100 actifs). Comme pour l'ensemble du territoire français, la part de l'industrie et de l'agriculture dans les embauches est partout minoritaire par rapport à celle des services. Pour autant, cette part est plus élevée pour Thiers et Mauléon (5 déclarations pour 100 actifs contre 2 en moyenne pour les autres territoires pilotes).

Par ailleurs, la part des embauches qui se sont faites au titre d'un contrat de moins d'un mois est plus élevée en moyenne dans les territoires par rapport à la France (74,1 % contre 69,5 % au niveau national, figure I.1.4). La part des embauches qui se sont faites au titre d'un CDI n'est que très légèrement plus élevée dans les territoires par rapport à la France (13,9 % contre 13,6 % au niveau national, figure I.1.4). Le taux d'embauches en CDI le plus élevé se trouve dans la zone d'emploi de Thiers (16,6 %) et le plus faible à Colombelles (9,4 %).

<sup>12</sup> Mesuré par les déclarations préalables à l'embauche, appelé DPAE par la suite

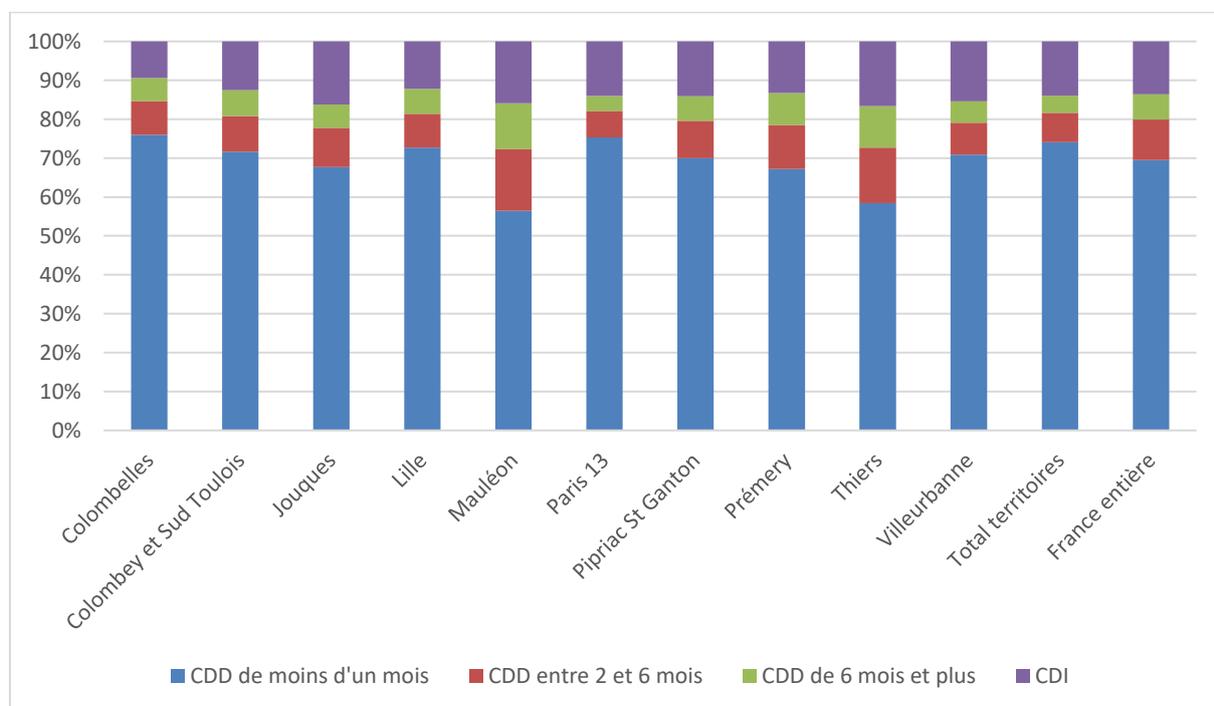
**Figure I.1.3, Répartition des situations sur le marché du travail au sein des territoires pilotes en 2015**



**Note de lecture :** En 2015, les personnes en emploi représentaient 46,5 % de la population totale de Paris 13 contre 40,4 % de celle de la France.

**Source :** Insee (recensement de la population 2015) ; traitements Dares

**Figure I.1.4, Distribution des types de contrat parmi les embauches dans les zones d'emploi des territoires pilotes en 2016**



**Note de lecture :** En 2016, 76,0 % des déclarations préalables à l'embauche (DPAE) enregistrées à Colombelles concernaient des embauches de moins d'un mois;

**Source :** Acooss ; traitements Dares ; champ : emploi privé marchand hors particulier employeur.

Le nombre d'entreprises par actif est faible dans les territoires pilotes comparé au niveau national. En France, il y a 19,1 entreprises pour 100 actifs quand, dans les territoires pilotes, il y a en moyenne 17,7 entreprises pour 100 actifs. Ce chiffre est le plus élevé à Prémery (23,8 entreprises pour 100 actifs) et le plus faible à Lille (12,5 entreprises pour 100 actifs).

Les entreprises implantées dans les territoires pilotes sont très majoritairement des entreprises de moins de 10 salariés. C'est particulièrement le cas à Prémery, où l'on trouve 22,8 entreprises de moins de 10 salariés pour 100 actifs (contre 18,4 pour 100 actifs au niveau national).

Figure I.1.5, Nombre d'entreprises par taille dans les territoires pilotes fin 2015

	Nombre d'entreprises de X à Y salariés pour 100 actifs				Part des salariés dans les entreprises de X à Y salariés dans le total du territoire			
	0 à 10 salariés	11 à 50 salariés	51 à 100 salariés	plus de 100 salariés	0 à 10 salariés	11 à 50 salariés	51 à 100 salariés	plus de 100 salariés
Colombelles	13,0	1,4	0,3	0,1	15,4	35,8	18,1	30,7
Colombey et Sud Toulousain	14,0	0,4	0,1	-	37,3	43,5	19,2	0,0
Jouques	19,1	-	0,1	-	42,0	0,0	58,0	0,0
Lille	11,9	0,4	0,1	0,1	14,3	16,3	8,9	60,5
Mauléon	13,7	0,6	0,2	0,1	16,4	23,0	21,4	39,2
Paris 13	21,8	0,6	0,1	0,2	8,4	9,0	6,3	76,4
Pipriac St Ganton	15,3	0,2	0,3	0,1	19,8	14,3	48,9	17,0
Prémery	22,8	0,9	0,1	-	36,5	52,1	11,4	0,0
Thiers	20,6	1,3	0,2	0,2	17,6	27,7	14,1	40,6
Villeurbanne	16,7	0,5	0,1	0,1	12,9	14,2	6,7	66,1
<b>Moyenne des 10 territoires</b>	<b>16,9</b>	<b>0,7</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>22,0</b>	<b>23,6</b>	<b>21,3</b>	<b>33,1</b>
<b>France</b>	<b>18,4</b>	<b>0,6</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>16,3</b>	<b>17,3</b>	<b>8,6</b>	<b>57,8</b>

*Note de lecture :* En 2015, il y a 13,0 entreprises de 0 à 10 salariés pour 100 actifs à Colombelles. Celles-ci représentent 88 % des entreprises implantées dans ce territoire.

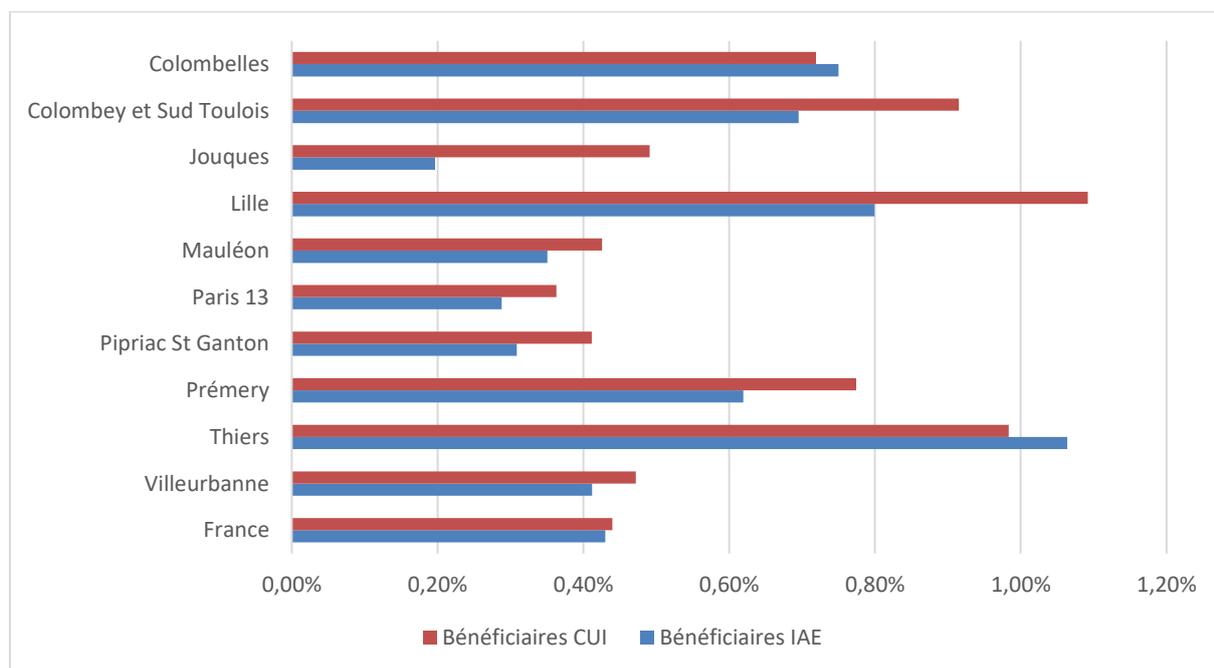
*Source :* CLAP (Connaissance Locale de l'Appareil Productif) 2015 ; traitements Dares.

#### b. Le déploiement des dispositifs existants de la politique de l'emploi

En 2017, les dispositifs de contrats aidés et d'insertion par l'activité économique ne représentent pas une part de la population active significativement plus élevée dans les territoires pilotes qu'en moyenne sur l'ensemble de la France. En effet, en moyenne pour les territoires pilotes, la part de la population active en contrat unique d'insertion (ou contrat aidé) et en insertion par l'activité économique (IAE) sont de respectivement 0,5 % et 0,6 % contre 0,4 % pour les deux dispositifs en France. Certains cas restent toutefois atypiques comme Thiers, où ces parts montent à respectivement 1,0 % et 1,1 % (figure I.2.1).

Sur l'ensemble de ces territoires, comme sur l'ensemble du territoire français, le nombre de contrats aidés baisse de 39 % en moyenne entre 2016 et 2017, dans un contexte général de politique de réduction des contrats aidés, alors que le nombre de contrats en IAE reste globalement stable mais à un niveau légèrement inférieur au nombre de contrats aidés en 2017.

**Figure I.1.6, Parts des bénéficiaires de contrats aidés ou de l'insertion par l'activité économique dans la population active dans les territoires pilotes en 2017**



*Note de lecture* : En 2017, 0,5 % de la population active de Villeurbanne était bénéficiaire d'un contrat unique d'insertion

*Source* : Insee (recensement de la population 2015), ASP ; traitements Dares

*Note* : les données de population active utilisées ici sont issues du recensement de la population de 2015, faute de données plus récentes disponibles ; Toutefois, il est ici considéré que la population active de 2015 constitue une approximation convenable de la population active en 2017

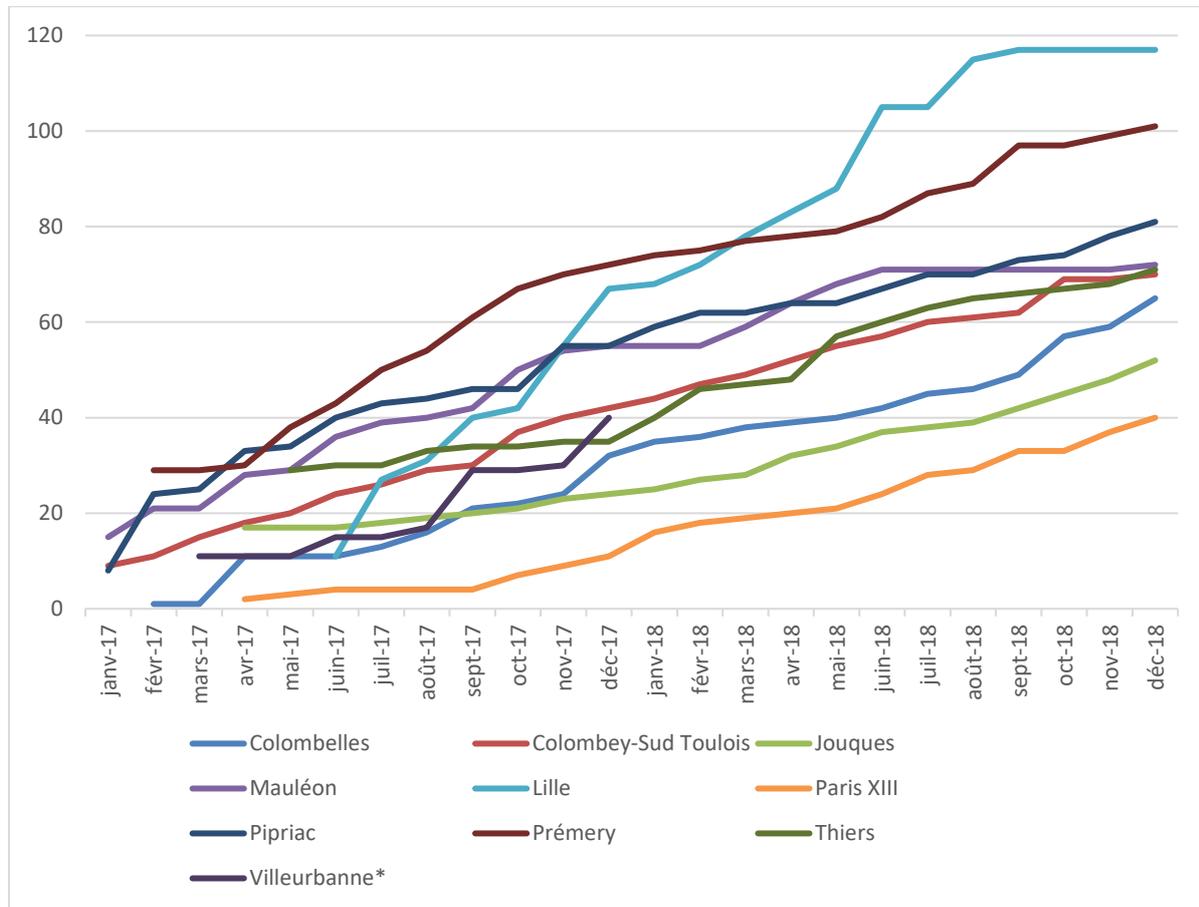
## **2. La montée en charge du dispositif sur les territoires**

Les entreprises à but d'emploi (EBE) ont ouvert successivement au cours de l'année 2017 sur les différents territoires pilotes avec une montée en charge progressive, les effectifs allant jusqu'à dépasser ceux de l'IAE et des contrats aidés dans certains territoires<sup>13</sup>. Les EBE de Pipriac, Colombey et Mauléon ont été les premières à accueillir respectivement 8, 9 et 15 salariés conventionnés<sup>14</sup> en janvier 2017 (Figure I.2.1). A leur ouverture, toutes les EBE embauchaient moins de 20 salariés conventionnés, hormis celle de Prémery ayant débuté avec 29 salariés. En décembre 2018, l'EBE de Lille est celle qui emploie le plus de salariés conventionnés avec 117 salariés, contre 40 à Paris XIII, qui en emploie le moins.

<sup>13</sup> Au 31/12/2017, les effectifs conventionnés dans les EBE de Colombelles, Jouques, Mauléon, Pipriac et Prémery étaient supérieurs aux effectifs en IAE et en contrats aidés.

<sup>14</sup> Les salariés conventionnés sont les salariés bénéficiaires de l'expérimentation, sont ainsi exclus les salariés encadrants.

**Figure I.2.1, Evolution des effectifs conventionnés depuis le mois d'ouverture de l'EBE jusqu'à décembre 2018**



\* Pour Villeurbanne, les données relatives à 2018 n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction du rapport.

**Note :** Pour quatre salariés conventionnés, la date d'embauche n'était pas renseignée. Ils n'ont donc pas été pris en compte dans ce graphique.

**Note de lecture :** En février 2017, l'entreprise à but d'emploi de Pipriac employait 24 salariés conventionnés.

**Source :** Données du fonds d'expérimentation ; traitements Dares.

### **3. Genèse et montée en charge de l'expérimentation sur les territoires à partir des récits des acteurs eux-mêmes**

L'expérimentation ETCLD s'inscrit dans un contexte propre aux communes ou quartiers retenus. Elle est le fruit de l'interaction entre l'histoire des territoires, les trajectoires des acteurs locaux porteurs du projet, et l'implication du tissu économique local vis-à-vis des problématiques d'insertion. Les études monographiques, menées sur quatre des dix sites d'expérimentation, confirment l'importance de ces dynamiques territoriales favorables à la genèse d'un tel dispositif.

#### *a. Des sites aux caractéristiques territoriales variées*

Les quatre sites de l'expérimentation ayant fait l'objet d'une étude qualitative présentent des caractéristiques territoriales différentes. Certains sites appartiennent à des zones urbaines de grandes métropoles ou semi-urbaines quand d'autres appartiennent à des zones rurales moins dynamiques. Néanmoins, le point commun de tous ces territoires, qui explique en partie leur sélection dans l'expérimentation, est l'éloignement durable de l'emploi d'une partie de leur population.

À Prémery, un territoire rural, vieillissant, la fermeture d'une usine locale en 2002 a entraîné la suppression de 200 emplois et est considérée comme une des causes du déclin économique et démographique du territoire. Le deuxième territoire rural ayant fait l'objet d'une enquête qualitative présente un contexte différent : Jouques est une commune rurale plutôt favorisée au regard de différents indicateurs socioéconomiques relativement à l'ensemble du département. Ses principales difficultés sont liées à l'éloignement des zones d'emploi et à un réseau de transports en commun peu développé, qui pénalise largement l'accès à l'emploi des personnes non véhiculées.

Les deux autres sites appartiennent à des zones géographiques aux profils différents. Celui regroupant des quartiers de la métropole européenne de Lille (MEL) est caractérisé par une forte densité de population et un taux de chômage très élevé depuis la crise sectorielle de la fin des années 50 dans la région (due au déclin des industries textiles, métallurgiques et mécaniques). Ce contexte territorial a favorisé le déploiement local des politiques de rénovations urbaines depuis les années 80. Le dernier site d'expérimentation est le territoire semi urbain de Colombelles, également fortement marqué par le chômage et un déclin des commerces et activités.

#### *b. L'importance des dynamiques associatives ou locales préexistantes*

D'autres dynamiques territoriales peuvent également expliquer la sélection de ces territoires dans la première vague d'expérimentation. En effet, ces territoires se caractérisent tous globalement – bien que dans des proportions variables, - par l'existence préalable d'un milieu associatif important et dynamique, d'un secteur de l'insertion et de l'ESS développé, et d'un militantisme politique et syndical qui sont autant de points d'appui sollicités dans le cadre du déploiement de l'expérimentation pour mobiliser les populations résidentes.

Ainsi, à Jouques, les fondateurs du projet sont plusieurs habitants du territoire qui sont parvenus à obtenir un soutien fort de la mairie. L'expérimentation est marquée par l'implication très forte d'un noyau de personnes, bénévoles très qualifiés, et disposant d'un réseau local bien ancré et développé. Ce noyau dur de précurseurs dans le déploiement de l'expérimentation s'est employé à convaincre les partenaires, animer les réunions de demandeurs d'emploi et rencontrer des entrepreneurs du territoire. Grâce à cette dynamique, des acteurs institutionnels locaux se sont progressivement

rapprochés du projet ce qui a permis son déploiement sur le territoire. A Lille, on peut également attribuer l'émergence de l'EBE au dynamisme du milieu associatif pour mobiliser la population ainsi qu'aux acteurs de la vie politique qui se saisissent très vite du projet et le soutiennent.

Pour le territoire de Prémery, le projet est marqué par la très forte implication de quelques élus locaux clés. Certaines institutions (la Direccte, le conseil départemental, Pôle emploi) se sont organisées en « comité de financeurs », pour accompagner l'expérimentation.

La mobilisation de ces acteurs territoriaux a permis à l'expérimentation ETCLD de s'enraciner dans les territoires. Cependant, il ressort des études qualitatives, que ces acteurs étaient déjà largement mobilisés et interconnectés bien avant le début de l'expérimentation. Que ce soit au niveau de la MEL, du territoire de Jouques ou de celui de Prémery, ils mènent depuis plusieurs années des actions fédératrices pour la lutte contre le chômage de longue durée.

A Lille, dès 2001, le comité de bassin mène une étude sur le coût du chômage à Roubaix en évaluant la possibilité de « réactivation » des dépenses passives. Dans le cas de Prémery, l'EBE bénéficie d'une antériorité de près de 10 ans puisque, avant de s'inscrire dans la dynamique ETCLD, les habitants présents dans le comité local actuel portaient déjà un projet fort pour le territoire grâce à l'association RECOLTES, qui poursuivait des objectifs similaires à ceux de l'expérimentation actuelle : l'éradication du chômage de longue durée grâce à une structure recrutant en CDI sur des activités socialement utiles. Enfin à Jouques, l'EBE Elan s'est mise en place dans la continuité d'une autre démarche similaire, Agenda 21, déjà initiée en 2014.

*« Si la greffe a pu tenir, et si l'action a pu trouver sa place, c'est aussi parce qu'il y a une histoire qui le prépare et qui a pu faciliter les choses, et qu'il y a une confiance qui s'est installée avec des structures qui avaient l'habitude de travailler ensemble (...) L'ancienneté et puis l'ancrage territorial fait qu'il y a une confiance qui s'est installée. Ça a été facilitateur » (acteur local associatif de la MEL)*

#### **4. Différences de perception de la situation du territoire entre sous-populations et particularités des bénéficiaires**

##### **Encadré 3 : Territoires et populations de l'enquête menée dans le cadre de l'expérimentation**

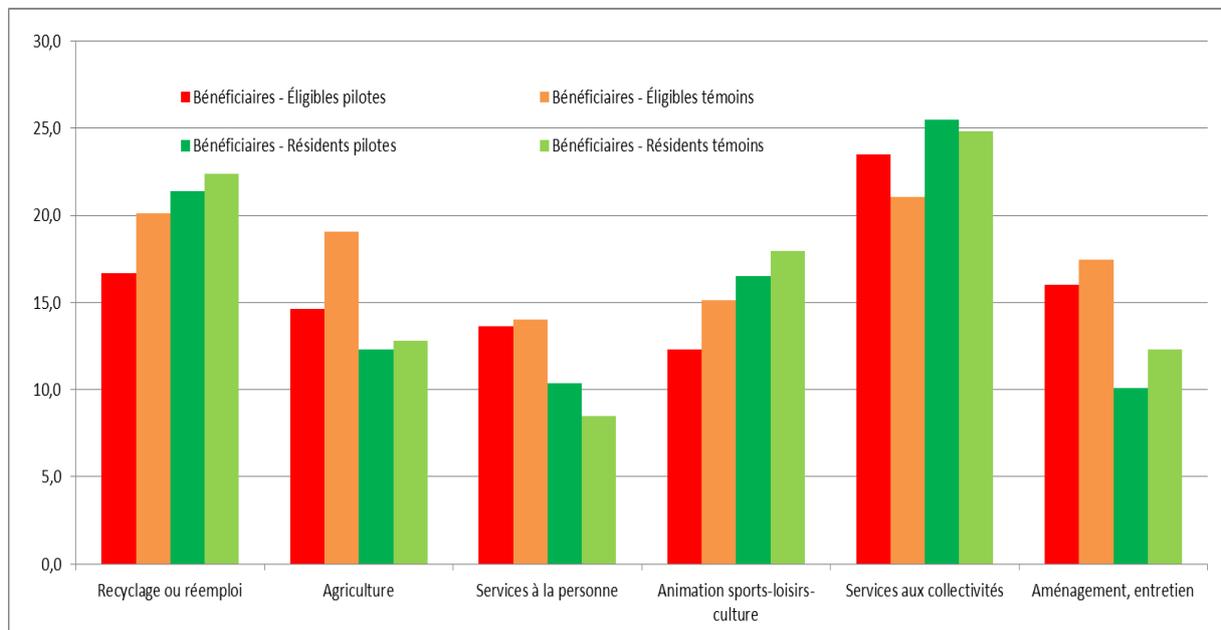
- Territoires pilotes : territoires, au nombre de dix, ayant été sélectionnés pour accueillir une EBE. Ceux-ci peuvent être constitués de communes, de quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) ou d'IRIS.
- Territoires témoins : territoires ayant été sélectionnés par une méthode statistique (ACP) afin de « ressembler » le plus aux territoires pilotes. Ainsi, en comparant pilotes et témoins, il sera possible de dégager un éventuel effet dû à l'expérimentation TZCLD.
- Populations étudiées :
  - Bénéficiaires : individus qui ont été recrutés en tant que salariés dans une EBE entre janvier 2017 et décembre 2018.
  - Éligibles : individus n'étant pas salariés dans une EBE mais qui, compte tenu de leur profil, seraient éligibles à une embauche dans une de ces entreprises. Il s'agit de personnes allocataires du RSA (présentes dans les fichiers de la Caisse Nationale des Allocations Familiales, CNAF) ou inscrites à Pôle Emploi (PE) depuis plus d'un an.

- Résidents : individus n'étant pas éligibles à l'expérimentation mais qui résident dans les territoires sélectionnés. Les externalités engendrées par ETZCLD peuvent affecter ces personnes.
- Il existe par conséquent cinq populations : bénéficiaires, éligibles présents sur les territoires pilotes (appelés par la suite « éligibles pilotes »), éligibles présents sur les territoires témoins (éligibles témoins), résidents des territoires témoins (résidents témoins) et résidents des territoires pilotes (résidents pilotes).

Si les bénéficiaires plébiscitent majoritairement les activités développées dans le cadre de l'expérimentation, les résidents sont plus partagés quant à leur utilité sur les territoires selon l'enquête réalisée dans le cadre de l'expérimentation (cf. Encadré 3).

Les bénéficiaires pensent plus souvent que les autres que les activités proposées par les EBE (recyclage, agriculture, services à la personne, animation, services aux collectivités, ou encore aménagement et entretien) sont utiles au territoire. Par exemple, pour l'activité de recyclage ou réemploi (mise en place d'une ressourcerie, enlèvement de déchets au domicile, formation à l'autoréparation), les bénéficiaires estiment à 74 % qu'elle répondrait à un besoin des habitants du territoire contre 54 % des éligibles et 53 % des résidents. De la même manière, les services aux collectivités, entreprises et associations (renfort encadrement cantine, surveillance des espaces communs des résidences collectives, conciergerie d'entreprises, livraison ou encore aide aux artisans locaux) sont plébiscitées à 73 % par les bénéficiaires contre 50 à 52 % des éligibles et 48 à 49 % des résidents. L'écart entre la perception des bénéficiaires et des autres populations est presque toujours d'au moins 10 points de pourcentage pour l'ensemble des activités citées.

**Figure I.4.1, Écarts d'utilité perçue au sujet des activités proposées par les EBE pour les bénéficiaires, les éligibles et les résidents.**



**Note de lecture :** l'écart entre la part des bénéficiaires qui considèrent le recyclage ou le réemploi comme une activité utile à leur territoire et celle des résidents témoins est de 22 points.

**Source :** Dares, Enquête qualité de vie dans les territoires

Ces écarts peuvent s'expliquer, dans une certaine mesure, par le fait que les salariés sont partie prenante des projets, ils ont donc une plus grande chance d'y adhérer que les autres. En outre, l'emploi des salariés de l'EBE repose sur l'identification et la mise en œuvre de travaux utiles pour la collectivité, jusqu'alors non couverts par les emplois privés et publics existants. L'expérimentation ETCLD vise ainsi, au-delà de l'insertion professionnelle de ses bénéficiaires, à favoriser des projets de territoire dont les dimensions peuvent être multiples.

i. Une dimension économique

Il s'agit des contributions de l'expérimentation au développement de l'activité économique des territoires. En particulier, certaines activités des EBE mobilisent des ressources présentes sur le territoire pour les valoriser dans une logique d'économie circulaire. D'autres projets mettent en valeur l'attractivité des territoires et des patrimoines et ont notamment permis à Jouques de développer une offre touristique et culturelle spécifique (location de vélos électriques, randonnées, etc...). De plus, les EBE permettent l'intensification d'activités existantes sur les territoires en offrant une main-d'œuvre locale pour aider à la réalisation de chantiers ou de récoltes. Cette mise à disposition permet donc aux entreprises concernées de répondre à la demande de biens et services locaux. Il s'agit d'un soutien aux entrepreneurs locaux, dont la taille serait insuffisante pour réaliser certaines prestations, ou dont les besoins en main-d'œuvre auraient dû être satisfaits en engageant des ressources extérieures au territoire (cf. Partie IV pour plus de détails sur le modèle économique).

ii. Une dimension environnementale

Il s'agit de la contribution des activités des EBE à la préservation ou à l'amélioration de l'environnement, ainsi qu'à la sensibilisation aux enjeux environnementaux. Un des apports importants en matière d'écodéveloppement est la diminution et la valorisation des déchets. Par exemple, les activités de recyclerie à Jouques et à la Mel, le recyclage des palettes à Colombelles, l'atelier bois de Jouques sont susceptibles d'avoir un impact direct sur la diminution du volume de déchets produits par le territoire.

iii. Une dimension sociale

Les monographies montrent dans quelle mesure les EBE sont utiles au renforcement du lien social. Les services proposés par les EBE permettent aux habitants de se rencontrer en particulier autour des activités d'animations (à Jouques et Colombelles), de recycleries (Jouques et la MEL) ou d'épiceries solidaires (la MEL). L'expérimentation a également un rôle en matière de solidarité puisqu'elle donne accès à des services aux particuliers qui n'auraient pas été créés en dehors de l'expérimentation (ou à des tarifs probablement supérieurs).

iv. Une dimension politique

Les activités des EBE semblent également avoir un apport sur le sens civique et l'implication politique et syndicale dans les communes. Par exemple, à Jouques, le sentiment d'appartenance à la commune et de fierté du patrimoine aurait augmenté grâce à la démarche de concertation menée autour du projet de l'EBE. Elle s'est traduite par de nombreux ateliers et temps de concertations avec les habitants et professionnels de la commune. Certains salariés des EBE témoignent d'un renforcement de leur esprit critique grâce à l'EBE. Ainsi d'après une enquête menée par l'équipe en charge de la monographie de la MEL sur 60 salariés de l'EBE, la propension à voter des salariés de l'EBE aurait augmenté, ce qui pourrait également renforcer leur jugement critique vis-à-vis de leur territoire.

**Encadré 4 : Les salariés d'EBE portent un jugement plus critique et ont des attentes plus fortes sur la qualité de vie que les résidents de leurs territoires.**

Les bénéficiaires constituent une population plus exigeante et plus mobilisée en matière d'appréciation du cadre de vie et sur le plan politique. Ils apparaissent ainsi plus impliqués et plus nombreux à déclarer des manques en termes d'équipements ou d'activités sur leur territoire. De ce point de vue, ils se distinguent clairement des personnes éligibles et des résidents. Ces différences marquées entre populations se maintiennent une fois contrôlées par l'âge, le sexe, le niveau de diplôme et la taille du ménage.

Les bénéficiaires apparaissent plus défiants envers les institutions que sont l'école, la police et les entreprises que les autres populations (éligibles et résidents tous territoires confondus). Ainsi, presque un bénéficiaire sur trois déclare ne pas faire confiance à la police, contre un sur quatre pour les éligibles et un sur cinq des résidents. Une large part des bénéficiaires (71 %) pense par ailleurs que les pouvoirs publics nationaux ne font pas assez pour les plus démunis, 8 à 17 points de pourcentage au-dessus des éligibles et des résidents.

De façon générale, les bénéficiaires ont des avis plus tranchés sur les sujets qui les préoccupent ou qu'ils jugent importants (chômage, insécurité, pauvreté, famille, travail, politique, cadre de vie) que les résidents et, dans une moindre mesure, que les éligibles : ils jugent plus souvent les sujets comme très importants ou pas du tout importants, alors que les résidents leur accordent plus souvent un niveau d'importance intermédiaire<sup>15</sup>. Les domaines du cadre de vie et de la cohésion sociale par exemple ont une plus grande importance chez les bénéficiaires que chez les éligibles ou résidents. La part de bénéficiaires accordant à ces domaines une place très importante est supérieure de 2 à 6 points de pourcentage aux autres populations.

En outre, les bénéficiaires se distinguent nettement des autres catégories par leur perception du cadre de vie (de 10 à 20 points d'écart) et par un besoin plus marqué d'infrastructures de proximité. La participation au dispositif a pu leur permettre de s'interroger et d'être sensibilisé à la question de la cohésion au sein de leur territoire. Ainsi, ils déclarent systématiquement un besoin plus grand en infrastructures de proximité (commerces, écoles, crèches, médecins), en lieux d'échanges et de rencontres, infrastructures de loisirs et activités pour les jeunes<sup>16</sup>. À âge, sexe, niveau de diplôme et taille du ménage contrôlés, le fait d'être bénéficiaire plutôt que résident témoin augmente de 11 à 17 points la probabilité de déclarer un vrai manque d'activités pour les jeunes, de lieux de rencontres, de transports en commun, de médecins et de lieux culturels. Ceci est pour partie seulement lié aux caractéristiques des personnes potentiellement concernées par l'expérimentation. Ainsi lorsqu'on compare les éligibles des territoires pilotes à ceux des territoires témoins, cette probabilité est supérieure de 4 à 5 points dans les territoires pilotes. Enfin, l'opinion des éligibles témoins sur les vrais manques ne diffère de celle des résidents – pilotes ou témoins – que pour les activités pour les jeunes et les lieux de rencontre (2 à 3 points de pourcentage en plus).

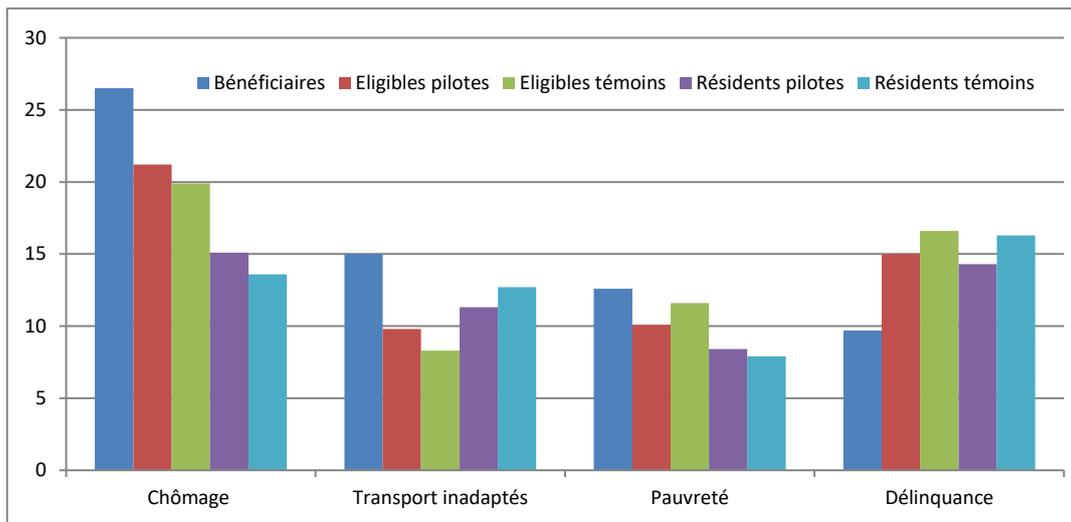
<sup>15</sup> À la question « Pour chacun des domaines de la vie suivants, pouvez-vous attribuer une note de 1 à 10 selon l'importance que vous lui accordez ? », les bénéficiaires tendent plus que les autres à donner des valeurs extrêmes (proches de 1 ou 10).

<sup>16</sup> Par exemple, 56 % déclarent qu'il manque des activités pour les jeunes, contre 43 % pour les éligibles pilotes, 37 % pour les éligibles témoins, 39 % pour les résidents pilotes et 35 % pour les résidents témoins.

Les bénéficiaires déclarent plus souvent que leur territoire manque de transports adaptés, en termes d'horaires, d'accessibilité ou de dessertes (51 % contre 32 à 34 % des éligibles et des résidents tous territoires confondus) et plus généralement d'équipements (48 % contre 33 à 38 % des éligibles et résidents tous territoires confondus). À âge, sexe, niveau de diplôme et taille du ménage contrôlés, le fait d'être bénéficiaire de l'expérimentation plutôt que résident d'un territoire témoin augmente de 13 points de pourcentage la probabilité de répondre « oui absolument » sur le manque de transports ressenti et de 11 points sur le manque d'équipements ressenti. Les éligibles sont similaires aux résidents sur ces questions. Plus généralement, les bénéficiaires déclarent toujours majoritairement être concernés par l'éloignement aux équipements et aux services publics.

Le transport est la thématique sur laquelle les bénéficiaires semblent le plus se démarquer : il est le deuxième problème le plus important pour les bénéficiaires (15 %), alors qu'il n'est pas cité par la majorité des éligibles. Les résidents sont une minorité (11 à 13 %) à le citer derrière la délinquance (14 à 16 %) et le chômage (14 à 15 %). Cette importance donnée par les bénéficiaires de l'expérimentation à la thématique des transports pourrait provenir du fait qu'ils sont majoritairement en emploi en CDI dans les EBE, contrairement aux éligibles (majoritairement au chômage ou en inactivité), ou dans une moindre mesure, aux résidents (cf. Partie II.3 pour plus de détails).

Figure I.4.2, Plus importants problèmes ressentis



*Note de lecture* : 15% des bénéficiaires considèrent que le problème des transports inadaptés est le plus important en terme de ressenti, contre 10% des éligibles pilotes et 8% des éligibles témoins

*Source* : Dares, Enquête qualité de vie dans les territoires

Malgré le diagnostic globalement positif que les salariés des EBE portent sur l'amélioration de la qualité de vie sur leur territoire grâce à l'expérimentation, des interrogations subsistent. En effet les résidents des territoires pilotes semblent plus partagés que les bénéficiaires quant à l'évaluation de l'utilité des activités développées au sein des EBE (cf. Figure I.4.1) : les activités répondent-elles bien à une demande préexistante et non-solvable ou à des besoins construits dans le cadre du déploiement de l'expérimentation sur les territoires et dont la satisfaction aurait pour finalité première d'assurer la survie des EBE ?

## II. Profils et parcours des bénéficiaires

L'expérimentation cible une population fortement éloignée du marché du travail. Toutefois, les critères donnés dans le cadre de la loi pour définir cette population laissent des marges d'appréciation importantes aux comités locaux sur place. Par ailleurs, le développement même des structures peut parfois nécessiter d'élargir le champ des personnes susceptibles d'être employées dans les EBE. Au final, s'ils présentent dans l'ensemble de fortes difficultés d'insertion professionnelle, les salariés conventionnés des EBE affichent une grande diversité de profil.

Une fois entré dans l'EBE, l'emploi en CDI se traduit par une stabilisation des parcours professionnels, qui contraste généralement avec la situation antérieure des salariés et leur permet ainsi de se projeter plus durablement dans l'avenir, tant sur un plan personnel que professionnel.

A plus long terme, les projets professionnels des salariés semblent s'inscrire, ou bien dans une logique de « tremplin », ou bien dans un ancrage plus pérenne au sein de l'EBE, en fonction de leur origine socioprofessionnelle, leur âge, leur situation familiale et des perspectives d'emploi offertes par leur territoire. L'emploi en CDI, au cœur de l'expérimentation, joue un rôle déterminant dans la trajectoire professionnelle des salariés conventionnés.

### 1. Les modalités de recrutement

#### a. *Les modalités théoriques de recrutement des salariés conventionnés*

**La notion de privation durable d'emploi : de la catégorie administrative à l'interprétation sur le terrain.**

La loi d'expérimentation de février 2016 stipule dans son article deux que les bénéficiaires de l'expérimentation ETCLD sont « les demandeurs d'emploi, quel que soit le motif pour lequel leur éventuel précédent contrat de travail a pris fin, qui sont inscrits sur la liste établie en application de l'article L. 5411-1 du code du travail, privés d'emploi depuis plus d'un an malgré l'accomplissement d'actes positifs de recherche d'emploi et domiciliés depuis au moins six mois dans l'un des territoires participant à l'expérimentation ».

Plusieurs critères sont donc énumérés par la loi pour définir la population cible de l'expérimentation : (i) être inscrit sur les listes de Pôle emploi (ii) être « privé d'emploi depuis plus d'un an » malgré une recherche d'active d'emploi (iii) résider dans le territoire de l'expérimentation. Si le premier et le troisième critère de l'expérimentation peuvent faire l'objet d'une constatation administrative, le second nécessite un travail d'interprétation par les comités locaux. En effet, la notion « de privation d'emploi » peut être fortement polysémique, certains emplois comme salarié (par exemple en missions d'interim ou en CDD très courts) ou comme indépendant, pouvant être considérés comme insatisfaisants et justifier l'inscription sur une liste de personnes éligibles. Inversement, l'inscription à Pôle emploi peut apparaître restrictive, certains chômeurs de longue durée découragés pouvant y renoncer. Les modalités concrètes de recrutement des EBE nécessitent donc une déclinaison de ces critères aux contingences locales, ce qui a été fait de diverses façons comme le montrent les deux exemples suivants.

Dans le cas de la MEL, au terme d'une discussion avec les différents partenaires de l'EBE, et après débats au sein du comité local, il est décidé que toute personne « sans emploi » sur une période de 12 mois au cours des 18 derniers mois pourra bénéficier de l'expérimentation, *sans qu'elle soit*

*nécessairement inscrite à Pôle Emploi.* Au final, la liste des éligibles serait proche de 700 personnes environ selon le comité local fin 2016 alors que 440 seulement seraient inscrits à Pôle emploi. A Jouques, le travail en collaboration avec Pôle Emploi, le Plan local pluriannuel pour l'insertion et l'emploi (PLIE), la Mission locale et le département ont permis d'identifier 169 personnes susceptibles d'entrer dans l'expérimentation, ces personnes étant soit des demandeurs d'emploi de longue durée recensés par Pôle emploi, soit des personnes bénéficiaires du RSA. Comme le résume un acteur de cette EBE, au-delà des catégories administratives, la sélection de personnes éligibles repose sur une appréciation donnée par les acteurs locaux de l'emploi :

*« Le premier prérequis tout au début, ça a été de dire "Voilà ce sont des personnes qui se déclarent en recherche d'emploi sur le territoire et qui perçoivent qu'elles sont en recherche d'emploi depuis très longtemps". Parce qu'il y avait ça, c'était vraiment de se dire "Ce n'est pas une situation administrative, c'est vraiment ce que la personne en elle-même aussi vit qui définit si elle doit être éligible" » (acteur local, MEL).*

#### *b. Les modalités pratiques du recrutement*

Les modalités concrètes de recrutement suivent plusieurs étapes. Tout d'abord, une liste est élaborée à partir de critères d'éligibilité établis par les comités locaux. Ces critères sont plus ou moins stricts, et n'incluent pas obligatoirement le fait d'être inscrits à Pôle emploi. Ces listes d'éligibilité sont généralement établies avec l'aide de l'ensemble des acteurs locaux de l'emploi. Ensuite, ces personnes sont contactées par les différents interlocuteurs impliqués dans le processus d'identification pour participer à une première réunion d'information :

- Pôle Emploi pour les demandeurs d'emploi ;
- Le département pour les allocataires de RSA ;
- Les communes par le biais des centres socioculturels (ou autre organisme social) pour les personnes considérées comme éligibles et non-inscrites à Pôle emploi ou au RSA.

A l'issue de ces premières réunions d'information<sup>17</sup>, les éligibles ont la possibilité de s'inscrire sur la liste d'attente des personnes qui pourront effectivement participer ultérieurement à l'expérimentation, s'ils y sont intéressés. Ils figurent alors dans le « vivier » des salariés potentiels des EBE. Dans le cas de personnes non inscrites à Pôle emploi, le comité local leur demande une attestation sur l'honneur indiquant qu'elles n'avaient pas travaillé depuis un an, et préconise qu'elles s'inscrivent à Pôle emploi. Encore une fois, le fait d'avoir occupé une forme emploi n'est pas considérée comme incompatible avec le fait d'entrer dans une EBE dès lors que la personne se considère en « privation » d'emploi.

Au-delà des critères définis par les comités locaux, les stratégies de développement des EBE peuvent également influencer sur les recrutements et susciter parfois des tensions. En effet, plusieurs logiques peuvent entrer en confrontation dans le processus de recrutement : (i) approche « d'idéaliste » dans laquelle les embauches sont réalisées par ordre d'arrivée des personnes sur la liste d'attente, sans prise en compte de leur expérience ou compétences ; (ii) approche « utilitariste » dans laquelle les

---

<sup>17</sup> A l'issue de ces réunions d'information, les équipes qualitatives rapportent que les personnes rencontrées nourrissent des sentiments contrastés : certaines sont « totalement incrédules, très sceptiques et ne croient pas au projet » mais d'autres sont séduites et se disent « intéressées par le projet », notamment pour les raisons suivantes : la perspective d'un CDI, un emploi présenté sans prérequis, le fait de ne pas être discriminé pour son âge, de pouvoir travailler près de chez soi et l'impression qu'il va enfin se « passer quelque chose dans ces quartiers ».

recrutements sont effectués en fonction des projets de développement de l'EBE, sans tenir compte nécessairement de la date d'inscription des personnes sur la liste d'attente. Entre ces deux cas polaires, l'ensemble des cas a pu être observé dans les différentes structures, avec parfois des désaccords profonds sur la stratégie retenue.

*c. La mesure de ce vivier par l'enquête*

L'enquête mise en œuvre spécifiquement dans le cadre de l'évaluation de l'expérimentation permet de décrire le profil des bénéficiaires, en le comparant à celui des personnes éligibles au dispositif et aux résidents des territoires.

Compte tenu des critères relativement lâches d'identification du vivier de personnes susceptibles de participer à l'expérimentation, il a été décidé de ne pas se limiter dans l'enquête aux personnes inscrites à Pôle emploi depuis douze mois au moins pour identifier les personnes éligibles, mais d'y inclure également le champ des personnes bénéficiaires du RSA, qu'elles soient ou non inscrites à Pôle Emploi. Le champ des personnes enquêtées ressemble ainsi plus fidèlement au vivier des personnes susceptibles d'entrer dans l'expérimentation, en tenant compte des modalités concrètes de recrutement des EBE.

Les premiers résultats de l'enquête montrent que cette définition souple de la population de personnes éligibles a effectivement permis d'interroger des personnes susceptibles de bénéficier de l'expérimentation : environ un tiers d'entre eux, ont effectivement été contactés par une EBE et ont, pour 45 % d'entre eux, reçu une proposition d'emploi. Cependant, parmi ces personnes ayant reçu une offre d'emploi d'une EBE, 17 % l'ont refusé, et cela pour deux raisons principales : ils avaient une autre opportunité en vue (26 %) ou ils n'étaient pas disponibles pour exercer un emploi<sup>18</sup> (21 %). Ces derniers résultats confirment que parmi les personnes identifiées comme appartenant au vivier possible des EBE, certaines peuvent avoir d'autres options d'emploi en dehors de l'expérimentation.

Dans le même temps, le fait d'être inscrit à Pôle Emploi ou d'être bénéficiaires du RSA depuis plus d'un an ne constitue pas non plus une condition suffisante pour figurer dans le vivier de l'expérimentation : en effet, sur l'ensemble des personnes éligibles à l'expérimentation (au sens de l'enquête réalisée) dans les territoires pilotes, 51 % n'ont jamais entendu parler de l'expérimentation ETCLD et 64 % n'ont jamais entendu parler de l'EBE du territoire concerné. Ces résultats témoignent des difficultés des EBE à entrer en contact avec certaines franges de la population

Au final, les personnes éligibles des territoires pilotes sont 38 % à se déclarer au chômage, 45 % à déclarées être en emploi et 5 % à être « restées au foyer sans chercher d'emploi » et constituent ainsi des personnes dites très éloignées de l'emploi<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Ce motif de refus peut sembler discordant avec les critères de ciblage qui prévoit explicitement la recherche active d'emploi

<sup>19</sup> Pour information, les autres sont pour 0,5 % étudiants, 4 % retraités et 3 % invalides ou malades de longue durée

## 2. Des bénéficiaires de l'expérimentation aux profils variés

Au moment de l'enquête, à la mi-2018, les salariés des EBE sont majoritairement des hommes, âgés entre 43 et 62 ans, bien que les jeunes soient également présents dans l'expérimentation. Ils sont en moyenne moins qualifiés que les résidents des territoires mais plus diplômés que les demandeurs d'emploi de longue durée ou les bénéficiaires du RSA des territoires qui ne sont pas encore entrés dans l'expérimentation. Derrière ce portrait à une date donnée se cache une diversité de trajectoires professionnelles, plus ou moins marquées par la précarité de l'emploi, notamment selon l'âge, l'état de santé et la situation familiale des salariés.

- a. *Les bénéficiaires de l'expérimentation présentent des parcours d'emploi difficiles et des situations parfois précaires*

**Les bénéficiaires de l'expérimentation sont un peu plus souvent des hommes, d'âge intermédiaire et vivant seuls**

À la mi 2018, les hommes sont surreprésentés parmi les bénéficiaires (54 %) contre 49 % et 48 % respectivement pour les populations d'éligibles et de résidents des territoires pilotes. Par ailleurs, les bénéficiaires de l'expérimentation sont 58 % à être âgés entre 43 et 61 ans, une classe d'âge surreprésentée parmi les bénéficiaires, relativement au reste de la population résidente ou éligible des territoires pilotes de l'expérimentation. Les jeunes de moins de 33 ans ont également bénéficié de l'expérimentation puisqu'ils représentent 18 % des salariés conventionnés : cette tranche d'âge apparaît cependant relativement sous représentée par rapport aux personnes éligibles ou aux résidents des territoires pilotes (cf. Figure II.2.1).

La configuration de ménage la plus fréquente parmi les bénéficiaires est celle d'un ménage composé de deux personnes (29 % des bénéficiaires). Par ailleurs, un bénéficiaire sur quatre vit seul : les personnes vivant seules sont surreprésentées parmi les bénéficiaires par rapport aux éligibles (un éligible sur cinq vit seul) tandis que les ménages de quatre personnes et plus y sont sous représentés (cf. Figure II.2.2).

Figure II.2.1 : Caractéristiques sociodémographiques des bénéficiaires, des éligibles et des résidents

	Sexe (en %)		Âge (en %)				
	Femme	Homme	33 ans et moins	De 34 à 42 ans	De 43 à 51 ans	De 52 à 61 ans	62 ans et plus
<b>Bénéficiaires</b>	46	54	18	19	28	30	4
<b>Éligibles pilotes</b>	51	49	32	23	21	18	6
<b>Éligibles témoins</b>	53	47	29	27	19	19	6
<b>Résidents pilotes</b>	52	48	20	16	16	17	31
<b>Résidents témoins</b>	51	49	16	18	16	16	33

*Note de lecture* : 54% des bénéficiaires sont des hommes contre 47% des éligibles témoins et 28% des bénéficiaires ont entre 43 et 51 ans contre 16% des résidents pilotes

*Source* : Dares, Enquête qualité de vie dans les territoires.

Figure II.2.2 : Structure du ménage chez les bénéficiaires en comparaison avec les éligibles et les résidents

	Nombre de personnes dans le foyer (en %)			
	1	2	3	4 et plus
<b>Bénéficiaires</b>	25	29	20	26
<b>Éligibles pilotes</b>	20	26	21	33
<b>Éligibles témoins</b>	21	23	21	35
<b>Résidents pilotes</b>	24	33	16	27
<b>Résidents témoins</b>	24	32	16	28

*Note de lecture* : 25% des bénéficiaires vivent seuls contre 20% des éligibles pilotes et 24% des résidents pilotes

*Source* : Dares, Enquête qualité de vie dans les territoires.

**Les bénéficiaires de l'expérimentation présentaient de nettes difficultés d'insertion professionnelle avant leur entrée en EBE.**

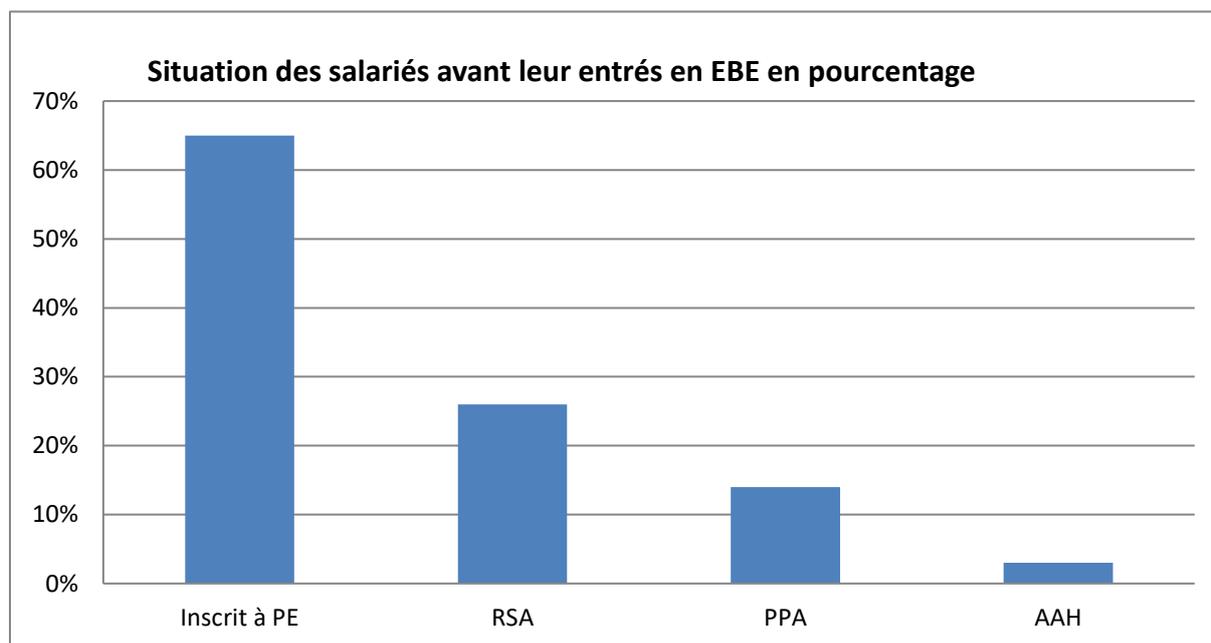
Les personnes recrutées dans le cadre de l'expérimentation présentent des caractéristiques qui illustrent leur éloignement à l'emploi. En effet, 65% des salariés conventionnés en EBE étaient inscrits à Pôle Emploi avant d'être embauchés dans une EBE. De plus, une part significative d'entre eux bénéficiait de minima sociaux confirmant ainsi la précarité de leur vie quotidienne : 26 % étaient allocataires du RSA et 3% de l'allocation pour adultes handicapés. Par ailleurs, 14 % percevaient la prime d'activité, ce qui suggère qu'ils occupaient un emploi générant des revenus modestes (cf. Partie III).

Sur le champ plus large des 713 bénéficiaires salariés d'une EBE en décembre 2018, et à partir des données administratives de Pôle emploi, le constat est similaire. 61 % des bénéficiaires ont été inscrits à Pôle emploi dans l'année qui a précédé leur embauche en EBE et parmi eux, 40 % étaient inscrits en catégorie A continuent sur l'année.

**Les bénéficiaires de l'expérimentation sont dans l'ensemble peu diplômés mais le sont davantage que les personnes éligibles**

De manière générale, les bénéficiaires de l'expérimentation sont peu diplômés puisque 60 % possèdent un diplôme inférieur au bac. Cependant, ces salariés des EBE apparaissent un peu plus diplômés que les personnes éligibles des territoires dans lesquels sont déployés l'expérimentation : parmi eux, seuls 26 % sont au mieux titulaires d'un BEPC ou brevet des collèges, contre 35 % pour les personnes éligibles des territoires pilotes. Ces derniers apparaissent eux-mêmes moins diplômés que les résidents de ces mêmes territoires : 23 % d'entre eux n'ont aucun diplôme contre 15 % pour les résidents pilotes. De plus, les bénéficiaires sont plus souvent détenteurs d'un diplôme de type CAP ou BEP (34 % contre 30 % pour les éligibles pilotes, et 25 % pour les résidents pilotes).

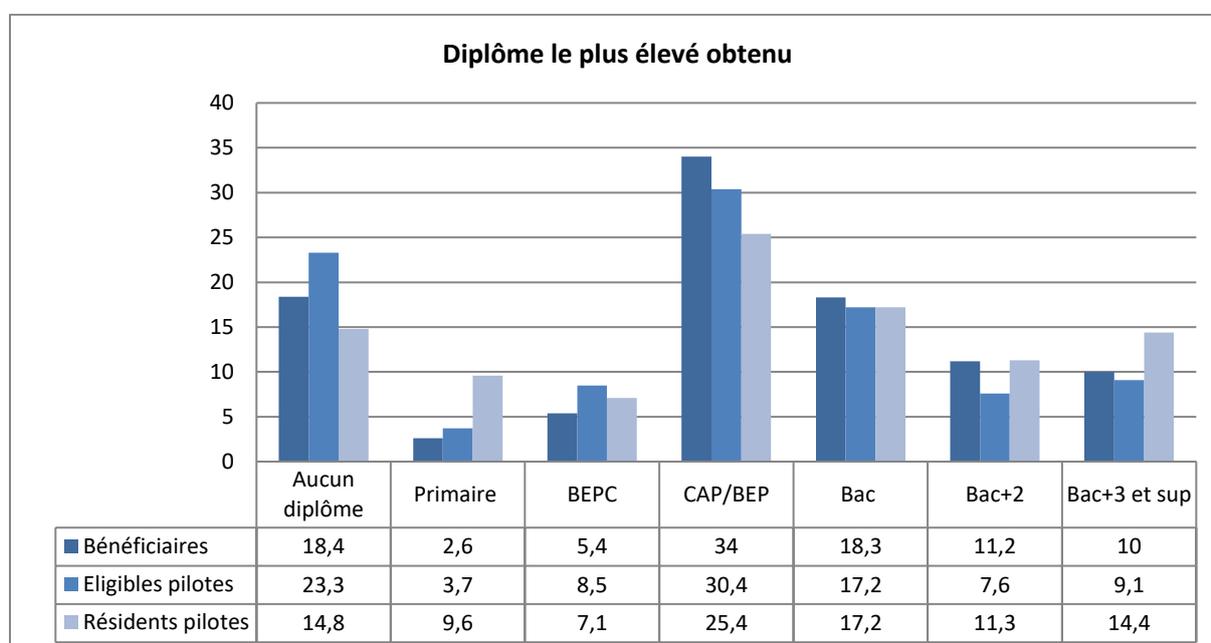
**Figure II.2.3 : Part d'inscrits à Pôle Emploi et bénéficiant de minima sociaux pour les bénéficiaires avant leur entrée en EBE**



**Note de lecture :** 26% des salariés en EBE touchaient le RSA avant d'être embauché. Acronymes : PE (Pôle Emploi), RSA (Revenu de Solidarité Active), PPA (Prime d'Activité), AAH (Allocation aux Adultes Handicapés).

**Source :** CNAF, Pôle Emploi ; traitement Dares

**Figure II.2.4, Niveau de diplôme le plus élevé obtenu par les personnes vivant dans les territoires pilotes**



**Note de lecture :** 10% des bénéficiaires ont un diplôme de niveau bac+3 et supérieur, contre 9% pour les éligibles pilotes et 14,4% des résidents pilotes

**Source :** Dares, Enquête qualité de vie dans les territoires.

**Encadré 5: Comparaison entre l'Insertion par l'activité économique et l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée**

L'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée peut être mise en perspective avec l'Insertion par l'Activité Économique (IAE), une autre politique publique destinée à favoriser l'insertion professionnelle de publics très éloignés de l'emploi. Si des ressemblances très nettes se dégagent entre les deux types de dispositifs, des différences existent également, notamment en termes de durée du parcours d'insertion proposé et de la place accordée à la formation professionnelle et à l'accompagnement.

***L'insertion par l'Activité Économique, l'un des premiers dispositifs d'insertion professionnelle ciblés sur les demandeurs d'emploi :***

L'IAE a été institutionnalisée par la loi contre les exclusions de 1998. Le cadre réglementaire actuel de l'IAE est fondé sur quatre axes : l'accueil et l'intégration des salariés en insertion ; l'accompagnement social et professionnel ; la formation des salariés en insertion ; et la contribution à l'activité économique et au développement territorial. L'emploi en IAE n'a pas vocation à être pérenne : l'objectif poursuivi est de lever les principaux freins d'accès au marché du travail de personnes très éloignées de l'emploi. Les structures de l'IAE (SIAE) se répartissent en quatre catégories : les entreprises d'insertion (EI) et les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) embauchent directement des salariés en contrat à durée déterminée, tandis que les associations intermédiaires (AI) et les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) leur proposent des missions auprès de particuliers ou d'entreprises<sup>20</sup>.

<b>Tableau de comparaison entre les bénéficiaires de l'IAE et de TZCLD<sup>21</sup></b>		
	<b>IAE en %</b>	<b>TZCLD en %</b>
<b>Sexe</b>		
Femme	38	46
Homme	62	54
<b>Age</b>		
Moins de 26 ans	21	5
Entre 26 et 50 ans	61	59
Plus de 50 ans	18	36
<b>Niveau de formation</b>		
Inferieur à CAP	37	26
CAP/BEP	43	34
BAC	14	18
Supérieur à BAC	6	22
<b>Minima sociaux avant embauche</b>		
RSA	39	26
<b>Inscription Pole Emploi avant embauche</b>		
Inscrit à Pôle emploi (toutes catégories)	91	65

Source : ASP pour les données IAE (2017), Dares enquête qualité de vie dans les territoires (2018) et mission IGAS-IGF (T4 2016) pour les données TZCLD; traitement Dares

***Les salariés des SIAE et des EBE sont deux publics éloignés de l'emploi, mais qui présentent néanmoins des caractéristiques sensiblement différentes.***

Pour les deux types de structures, la part des hommes est plus importante, avec des recrutements de personnes de tous âges. La proportion de personnes de plus de 50 ans est toutefois plus importante parmi les salariés conventionnés dans le cadre de l'expérimentation ETCLD que dans les structures de l'IAE. Le niveau de formation est plutôt bas dans les deux types de structures mais il apparaît relativement plus élevé pour les salariés des EBE, tandis que la part de personnes inscrites à Pôle emploi ou bénéficiant de minima sociaux apparaît plus élevée dans les SIAE. Finalement, il apparaît que les salariés des SIAE présentent en moyenne des profils encore plus éloignés de l'emploi que ceux des EBE (moins diplômés, plus susceptibles de toucher des minima sociaux) mais que les bénéficiaires de l'expérimentation sont plus âgés.

**Des points communs entre l'IAE et ETCLD :**

- Les deux dispositifs s'inscrivent dans le champ de l'Économie Sociale et Solidaire (l'ESS), et sont le fruit de l'action conjuguée des acteurs sociaux et des pouvoirs publics ;
- Ils ont également tous les deux vocations à contribuer à l'activité économique et au développement territorial en proposant des activités non concurrentielles pour le tissu économique local. Ce critère de non concurrence est cependant davantage encadré dans le cas de l'IAE au sein de laquelle coexistent différents type de structure qui entrent plus ou moins en concurrence avec les entreprises classiques. Par exemple, les recettes tirées de la commercialisation des ACI ne peuvent excéder 30 % des charges liées à ces activités. Il découle de cet encadrement des activités menées par la SIAE des performances moindres relativement à celles des entreprises de droit commun opérant sur les mêmes territoires<sup>22</sup>.

**Des différences entre l'IAE et ETCLD :**

- Les salariés de l'expérimentation ETCLD sont employés en CDI et non en CDD (ou CDDI) comme c'est le cas dans les structures de l'IAE. Nécessairement, l'emploi dans une structure de l'IAE s'inscrit dans une logique de « sas » tandis que l'embauche dans une EBE peut s'inscrire dans une logique d'emploi pérenne ;
- Enfin, les salariés en SIAE sont suivis, accompagnés et peuvent bénéficier de formation dans le cadre de leur emploi alors que les salariés embauchés par une EBE n'en bénéficient pas (du moins pas suivant les mêmes modalités).

Au final, les personnes recrutées en EBE ont généralement connu des périodes de chômage ou de faible emploi. Tout en étant faiblement qualifiées, elles ne sont pas toutes dépourvues de qualification et apparaissent plus diplômées en moyenne que les personnes éligibles à l'expérimentation sur les territoires pilotes. Ces salariés apparaissent également plus diplômés que les salariés de l'IAE et étaient en moyenne moins nombreux que ces derniers à bénéficier de minima sociaux.

---

<sup>20</sup> Pour plus d'information sur les différents types de structures de l'IAE, voir « Encadré 1 : Le cadre juridique de l'IAE » du Dares Résultat sur l'IAE N°001 de Janvier 2019

<sup>21</sup> On compare ici l'ensemble des bénéficiaires de l'IAE dans toute la France aux bénéficiaires de l'expérimentation ETCLD dans 10 territoires. La provenance géographique des bénéficiaires n'étant pas la même, le tableau ici n'est donc pas une comparaison parfaite mais plutôt indicative des deux dispositifs.

<sup>22</sup> Pour aller plus loin, voir le Dares Analyse « Les résultats économiques des entreprises d'insertion : quels écarts avec des entreprises classiques ? » N°005 de Janvier 2019

b. *Une typologie des bénéficiaires*

***Au-delà de l'existence de périodes de chômage et de précarité, il existe une grande diversité des trajectoires professionnelles des salariés d'EBE avant leur entrée dans l'expérimentation***

Si les salariés conventionnés des EBE interrogés dans le cadre des enquêtes qualitatives ont tous connu une ou plusieurs périodes de chômage, la reconstitution de leur trajectoire passée lors d'entretiens, témoigne d'une grande diversité de trajectoires. Les reconstitutions issues des quatre monographies suggèrent six profils-type de salariés :

- Des salariés qui ont plutôt connu une précarité de l'emploi depuis leur entrée sur le marché du travail, la précarité étant entendue comme une fragmentation de la trajectoire professionnelle. Par exemple, ces salariés ont pu connaître une succession d'intérim ou de CDD entrecoupés de périodes sans emploi. Ce sont généralement des jeunes, avec peu de qualifications validées par un diplôme (CAP ou moins). Ils rejoignent l'EBE afin de trouver leur premier emploi ou se reconvertissent après de premières expériences professionnelles peu convaincantes et éloignées de leur formation ;
- Des salariés plutôt diplômés, ou bénéficiant d'une très longue expérience dans un secteur particulier, et qui ont subi une période de chômage de longue durée suite à une rupture de contrat (licenciement ou autre), s'accompagnant d'une longue période de chômage. Ces ruptures de contrat s'accompagnent parfois (ou sont précédées) de difficultés familiales. Les personnes concernées expriment parfois ne plus être en capacité de réaliser les tâches requises par leur métier initial compte tenu d'une forte « usure » au travail. Ce profil est plutôt celui de personnes relativement âgées (50 ans ou plus). L'EBE leur permet alors de bénéficier d'un revenu, ce qui leur permet de stabiliser leur situation, devenue parfois précaire financièrement. Enfin, ces salariés adhèrent généralement fortement au projet porté par l'EBE ;
- Des salariés plutôt à faibles niveaux de qualification et dont la trajectoire est marquée par de fréquents aller-retours entre emploi en CDD ou CDI à temps partiel, chômage et inactivité. Ce sont souvent des femmes qui se retirent de la population active dans un contexte d'intenses charges familiales. Les difficultés professionnelles rencontrées peuvent aussi résulter de conditions de travail dégradées dans l'emploi qu'elles occupaient précédemment. L'EBE représente alors pour ces personnes une opportunité d'emploi stable, qui leur offre éventuellement des marges de manœuvre nécessaires pour chercher un emploi classique plus sereinement ou développer un projet personnel en parallèle ;
- Des personnes qui rencontrent des difficultés d'ordre médical ou social (addictions, notamment alcool, difficultés psychologiques, surendettement) ou bénéficiant d'une reconnaissance de handicap ;
- Des salariés relativement jeunes (trentenaires) et qualifiés, qui pourraient trouver un emploi traditionnel mais rejoignent l'EBE car ils adhèrent au projet et souhaitent y contribuer. Pour eux, l'emploi dans l'EBE est perçu comme une expérience particulière avec un mode de gouvernance participatif spécifique. Cela leur permet par ailleurs de compléter des revenus obtenus par le biais d'autres activités. Ils ne travaillent généralement pas à temps plein à l'EBE, ce qui leur laisse du temps pour développer d'autres activités artistiques et/ou associatives ;

- Les « auto-entrepreneurs » : ces salariés occupent parallèlement une activité en tant qu'auto-entrepreneur ou de soutien à leur conjoint. Leurs revenus étaient généralement insuffisants ou trop irréguliers, l'EBE vient apporter un complément financier précieux.

### **3. Des bénéficiaires qui ne se projettent pas forcément dans un « après » EBE**

#### *a. Dans l'ensemble, les bénéficiaires restent dans les structures*

Les salariés entrés en EBE jusqu'au printemps 2018, date de l'enquête Dares, sont majoritairement en CDI<sup>23</sup>, conformément au modèle de l'expérimentation (cf. Figure II.3.1). Toutefois, il n'est pas exclu que ces personnes auraient pu trouver un emploi si l'expérimentation n'avait pas eu lieu. En effet, parmi les personnes identifiées comme éligibles à l'expérimentation (bénéficiaires de RSA ou demandeur d'emploi depuis plus d'un an) 40 % ont retrouvé un emploi au cours des six mois écoulés entre leur identification comme éligibles et le moment de l'enquête à l'automne 2018. Par ailleurs, l'expérimentation a permis aux bénéficiaires de se voir offrir des emplois davantage à temps plein mais qui restent peu qualifiés et sans lien véritable avec leur formation passée ou leurs compétences.

#### ***Au moment de l'enquête fin 2018, 9 % des bénéficiaires ont quitté le dispositif***

Les 9 % ayant quitté le dispositif se décomposent en 5 % qui sont au chômage, 1,5 % qui sont à la retraite et 1 % qui sont invalides ou malades de longue durée<sup>24</sup>. Les personnes qui ont quitté l'expérimentation pour se retrouver au chômage l'ont fait dans un contexte de tension et de désaccord avec les orientations données. Par ailleurs, le maintien des salariés conventionnés dans les EBE qui les ont accueilli (à 91 %) résulte à la fois de difficultés à trouver des emplois dans d'autres entreprises et de la sécurité qu'offre l'emploi en CDI dans le cadre de l'expérimentation.

Parmi les personnes éligibles à l'expérimentation telles qu'on les identifie dans l'enquête, 45 % sont en emploi à l'automne 2018 dans les territoires pilotes de l'expérimentation, soit 10 points de moins que pour les résidents qui ne présentent pas les mêmes difficultés d'éloignement au marché du travail (et dont une part significative est à la retraite). Au final, l'expérimentation permet de ramener la part de personnes en emploi parmi les bénéficiaires au niveau de celle des résidents (alors que cette population souffre de fortes difficultés d'insertion professionnelle).

Enfin, parmi les individus en emploi, les bénéficiaires de l'expérimentation sont évidemment largement majoritaires à se déclarer salariés plutôt qu'à leur compte (près de 100 %). C'est moins le cas pour les éligibles des territoires pilotes et témoins, qui sont 92 % à se déclarer salariés (soit 8 % de personnes à leur compte), et encore moins pour les résidents des territoires pilotes et témoins (89 %).

#### ***Les bénéficiaires en emploi sont très majoritairement en CDI (94 %) et à temps plein (79 %)***

La part des personnes en CDI est un peu plus forte parmi les bénéficiaires de l'expérimentation en emploi salarié que parmi les résidents en emploi salarié (89 %). Compte tenu de leur difficulté d'insertion sur le marché du travail, les personnes éligibles des territoires pilotes en emploi sont proportionnellement davantage employés en CDD ou en interim, et moins souvent en CDI (cf.

<sup>23</sup> Certaines personnes ont en effet pu quitter l'EBE pour d'autres opportunités professionnelles. Pour rappel, entre le moment où les individus ont été sélectionnés pour répondre à l'enquête et celui où ils ont effectivement répondu, neuf mois se sont écoulés. Il est donc par exemple possible que certaines personnes aient quitté l'EBE et retrouvé un emploi entretemps.

<sup>24</sup> Les données diffèrent du fait du décalage entre la mise en place de l'enquête et les données présentées dans ce rapport.

graphique suivant). De même, les bénéficiaires de l'expérimentation sont moins souvent employés à temps partiel (21 % contre 30 % pour les éligibles des territoires pilotes et 17 % pour les résidents).

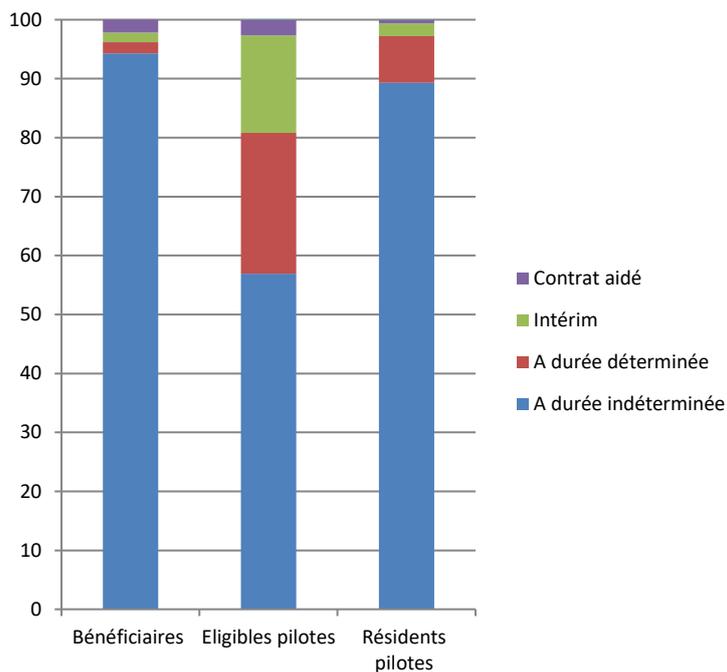
**Figure II.3.1 : Part des individus en emploi**

	Part des individus en emploi (en %)
Bénéficiaires	91,0
Éligibles pilotes	45,4
Éligibles témoins	42,7
Résidents pilotes	55,0
Résidents témoins	52,8

*Note de lecture* : 91,0 % des bénéficiaires sont en emploi contre 45,4 % des éligibles pilotes.

*Source* : Dares, Enquête qualité de vie dans les territoires.

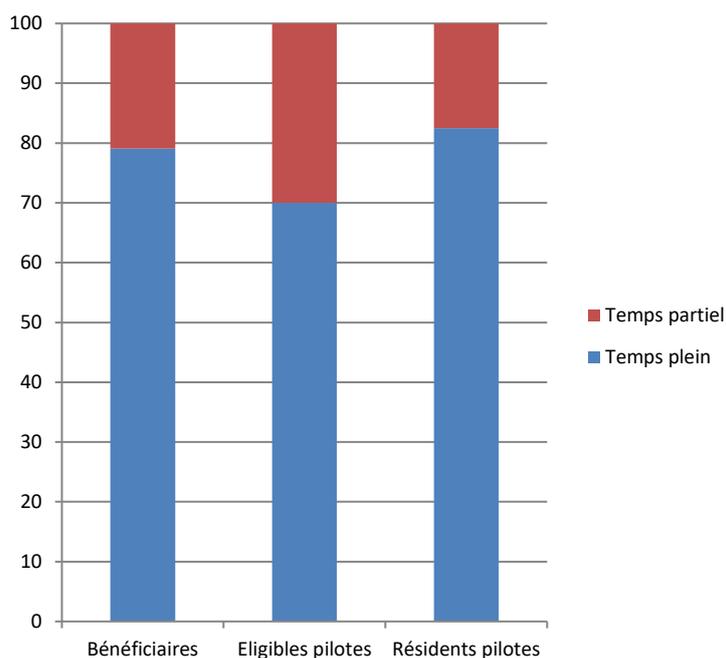
**Figure II.3.2 : Type de contrat chez les bénéficiaires, éligibles pilotes et résidents pilotes en emploi**



*Note de lecture* : 94% des bénéficiaires en emploi salarié sont en CDI, contre 57% des éligibles pilotes en emploi salarié et 89% des résidents pilotes en emploi salarié

*Source* : Dares, Enquête qualité de vie dans les territoires

Figure II.3.3, Temps de travail chez les bénéficiaires, éligibles pilotes et résidents pilotes en emploi



*Note de lecture* : 80% des bénéficiaires en emploi travaillent à un temps plein, contre 70% des éligibles pilotes en emploi et 82% des résidents pilotes en emploi

*Source* : Dares, Enquête qualité de vie dans les territoires

*b. La participation à l'expérimentation contribue considérablement à améliorer la qualité de vie des bénéficiaires*

De l'avis des salariés, l'un des aspects cruciaux de l'expérimentation est de leur donner accès au CDI. Cette opportunité professionnelle, parfois inédite dans leur parcours, leur permet d'envisager plus sereinement leur avenir professionnel et personnel.

**Des effets positifs de l'expérimentation sur la vie quotidienne et le parcours des salariés sont observables dans toutes les EBE**

La plupart des salariés soulignent que leur participation à l'expérimentation leur a permis de rompre la solitude dont ils souffraient et de retrouver un rythme de vie plus équilibré. Les entretiens menés dans le cadre des enquêtes qualitatives témoignent d'une nette amélioration de l'estime de soi grâce à l'expérimentation : reprise d'un rythme quotidien d'activités articulé autour d'horaires de travail réguliers, amélioration des conditions matérielles, accès à des pratiques « traditionnelles » de sociabilité (prendre un verre avec des amis, pouvoir organiser un réveillon de Noël). La reprise d'emploi dans le cadre des EBE va alors souvent de pair avec le développement d'activités en dehors du cadre professionnel, pour des personnes qui n'avaient parfois plus aucune activité sociale.

*« Mon regard a beaucoup changé sur l'équipe. Je connaissais M., qui a quitté l'école à 16 ans, qui était très timide et intériorisée, l'EBE l'a transformée. On se demandait ce qu'elle faisait là et puis voilà elle s'est mise à faire des choses : maintenant elle fait des affiches, elle rédige des textes, elle monte des projets. On a vu des gens qui se sont réalisés via le travail, dans le sens de beaucoup plus d'autonomie. » (Salarié EBE de Prémery)*

***Le rôle du CDI dans cette stabilisation du parcours professionnel est très fréquemment mis en avant.***

L'emploi en CDI est particulièrement sécurisant pour des salariés qui ont parfois enchaîné au cours de leur vie professionnelle une succession de contrats d'intérim, de CDDI ou de CDD. Comme l'ont exprimé de nombreux salariés au cours des entretiens, l'expérience à l'EBE leur permet de « voir venir » et de se projeter dans l'avenir. Cette stabilisation professionnelle joue bien évidemment un rôle majeur pour faciliter une amélioration de leur vie quotidienne : pouvoir faire un prêt à la banque, changer de logement, acheter un véhicule, entamer des travaux de rénovation de leur logement etc.

*« Avant d'être à l'EBE, je faisais parfois un repas par jour. Quand j'ai eu ma première paie, j'osais pas tout de suite acheter des choses, je n'osais pas. Ça fait deux ans, et je commence à seulement à acheter des choses coûteuses. Aujourd'hui j'ai tout mon mobilier qui tombe en rade et un enfant à la maison. Je n'ai pas voulu le plomber lui ... [...] Ça faisait 3 ans que j'avais pas fêté Noël ... si je n'avais pas eu l'EBE je me serais privée .... Avant l'EBE, on a vécu des choses qu'on ne peut pas oublier et qui sont inadmissibles. » (Salarié EBE de Prémery)*

*c. Les bénéficiaires occupent des emplois qui ne correspondent pas forcément à leur qualification*

Au sein des EBE, les salariés conventionnés exercent un emploi défini mais qui a vocation à pouvoir changer en fonction de leurs projets, de leurs qualifications et des besoins que rencontre l'EBE (autour notamment des fonctions de support ou des projets déjà lancés). Les métiers « peu qualifiés » sont surreprésentés parmi les bénéficiaires de l'expérimentation relativement à ceux exercés par les populations éligibles et aux résidents. De plus ces métiers ne correspondent pas forcément aux qualifications des salariés embauchés.

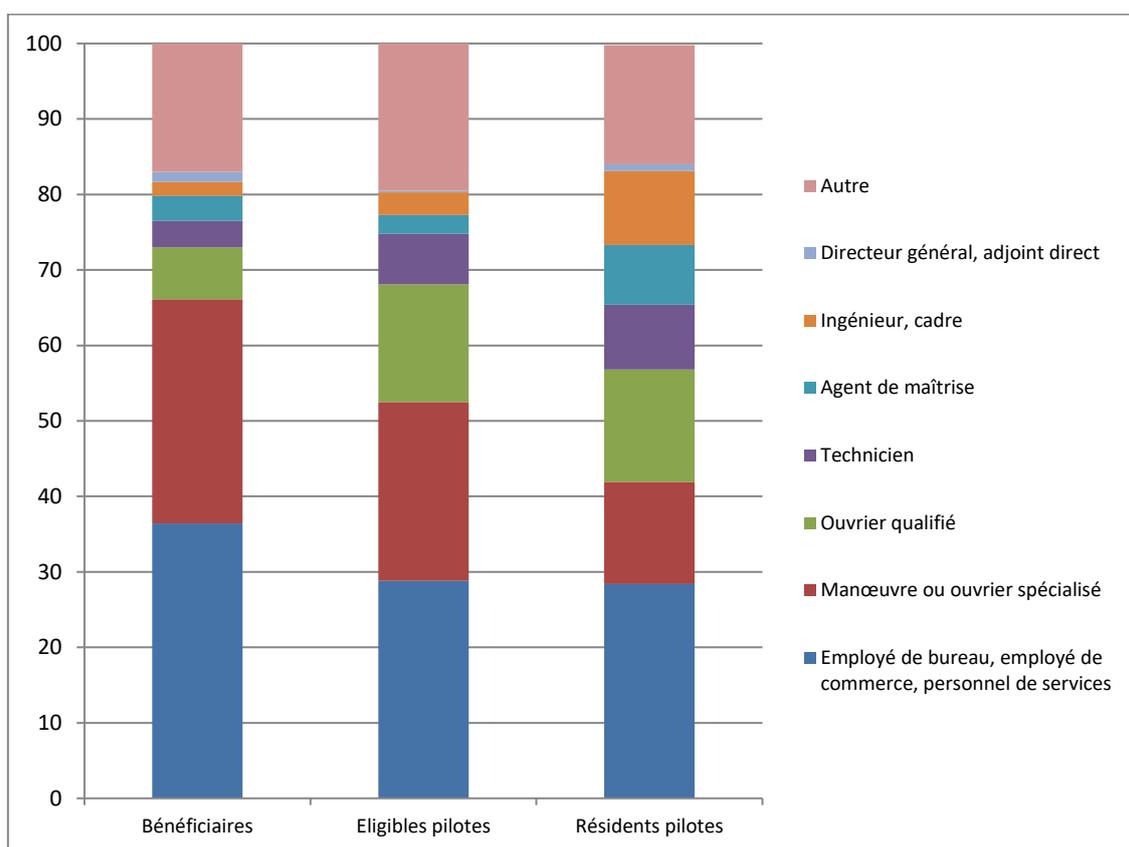
***Les employés de bureau, employés de commerce, les personnels de service et les manœuvres ou ouvriers spécialisés sont surreprésentés parmi les bénéficiaires de l'expérimentation***

Les bénéficiaires sont 36 % à être « employé de bureau, employé de commerce, personnel de services » (contre 29 % pour les éligibles et les résidents des territoires pilotes). La profession de « manœuvre ou ouvrier spécialisé » est également surreprésentée parmi les salariés conventionnés des EBE relativement aux éligibles (+6 points) et aux résidents (+16 points) des territoires pilotes. Il s'agit des deux statuts les plus représentés parmi les bénéficiaires de l'expérimentation. Inversement, la proportion « d'ouvriers qualifiés » est plus faible parmi ces bénéficiaires (8 à 9 points de pourcentage en moins par rapport aux autres catégories de populations) de même que les techniciens (de 2 à 6 points de pourcentage en moins par rapport aux autres populations).

Les bénéficiaires au moment de l'enquête sont également très nombreux à considérer qu'ils n'exercent pas une activité en lien avec leurs diplômes (71 % contre 64 % des éligibles pilotes et 43 % des résidents pilotes). C'est également le cas avec leurs qualifications qui ne seraient que peu en lien avec leur activité professionnelle (61 %, soit 10 points de pourcentage au-dessus des éligibles et 26 points au-dessus des résidents). Les bénéficiaires de l'expérimentation estiment donc plus souvent que les autres populations considérées exercer une activité qui serait peu en lien avec leurs qualifications, compétences, diplômes.

Ces constats peuvent s'expliquer en partie par le fait que l'expérimentation vise à proposer des emplois ne nécessitant qu'un faible niveau de qualification, répondant à un besoin du territoire non satisfait car peu rentable. Le besoin pour les EBE de se spécialiser dans des activités pouvant être développées avec un faible apport en capital est également un facteur explicatif.

Figure II.3.4, Typologie des qualifications chez les bénéficiaires en comparaison avec les éligibles pilotes et résidents pilotes



*Note de lecture* : 36 % des bénéficiaires sont employés de bureau, employé de commerce ou personnel de services, contre 29 % pour les éligibles pilotes et 28 % des résidents pilotes

*Source* : Enquête qualité de vie dans les territoires par la Dares

#### d. Les bénéficiaires s'inscrivent dans des perspectives d'avenir différentes

**La sécurisation contractuelle de l'expérimentation ETCLD offerte par le CDI est une spécificité du dispositif par rapport aux autres programmes d'aide à l'insertion professionnelle.** Ainsi, contrairement à d'autres dispositifs comme l'IAE notamment, la question de la finalité du projet (logique tremplin ou pérenne) est d'emblée posée lors de l'entrée dans l'EBE. En fonction de leur profil et des opportunités rencontrées, les salariés conventionnés peuvent s'inscrire dans l'une ou l'autre de ces logiques de parcours professionnel.

#### **Logique pérenne**

Plusieurs raisons peuvent motiver le choix d'envisager le parcours en EBE comme pérenne. Généralement, le projet est d'autant plus perçu comme vecteur de sécurisation que les salariés expriment une aversion au risque économique ; c'est notamment le cas lorsqu'ils ont une charge de famille (notamment les familles monoparentales), ou qu'ils sont dans l'impossibilité raisonnée de se

projeter ailleurs que dans l'EBE du fait de leur âge (fin de carrière). La faiblesse des opportunités professionnelles à proximité, à temps choisi et/ou en CDI, limite également considérablement les départs des EBE. C'est d'autant plus le cas dans les territoires ruraux enclavés ou même dans certains quartiers prioritaires de la politique de la ville. Les salariés soulignent également l'importance des « coûts de transaction » liées à la reprise d'un emploi hors EBE : pertes financières éventuelles notamment dues aux déplacements, procédures administratives à accomplir, changement d'organisation, nouvel emploi potentiellement moins valorisant. La sécurisation peut, dans certains cas, être consolidée par le sentiment d'avoir trouvé un projet qui avait du « sens » et qui est respectueux du rythme de vie (et du pouvoir d'achat) des salariés. Enfin, le fait d'être déjà employé en CDI dans le cadre de l'expérimentation ne les incite pas à quitter ces structures.

### **Logique tremplin**

Si le modèle du « sas » sur lequel repose traditionnellement l'insertion semble absente de l'esprit originel du projet d'expérimentation, il n'en est pour autant pas totalement absent : « *Actifs au sein de la société, ils seront mieux considérés par leurs futurs employeurs et par leur environnement qu'en étant « très éloignés de l'emploi »*, et le territoire y gagnera en termes de dynamisme économique et de « mieux-être » social. Il s'agit donc de réaliser un investissement économique et social. » (ATD Quart Monde, 2014).

A ce stade de l'évaluation, le manque de recul sur les trajectoires à moyen terme des salariés des EBE ne permet pas d'évaluer quantitativement l'ampleur du phénomène « tremplin ». Cependant, les monographies mettent en lumière les discours des individus désireux de s'inscrire dans cette démarche.

A la MEL, le président de l'association de l'EBE et la référente du projet de Pôle Emploi considèrent pleinement le projet dans une logique de marchepied ou d'insertion : ils insistent sur le fait qu'il appartient aux salariés, une fois leur employabilité consolidée, de sortir du dispositif et de nourrir les secteurs d'activité économique classique pouvant les accueillir.

Sur le territoire de Colombelles, les équipes qualitatives rapportent que beaucoup de salariés perçoivent leur temps dans l'EBE comme une manière de poursuivre le travail précédemment effectué, en s'y formant de la meilleure manière possible, tout en se projetant à plus long terme dans une optique d'être embauché ailleurs. Par exemple, une salariée, comptable de profession, exerce toujours ce métier au sein de l'EBE ATIPIC et a même intégré un BTS de comptabilité et gestion, auquel elle consacre deux jours par semaine.

A Jouques, les enquêtes par monographie indiquent qu'environ la moitié des personnes rencontrées dès la première vague d'entretiens menés dans l'EBE souhaitent quitter l'EBE à plus ou moins long terme, pour retrouver un emploi dans le secteur « traditionnel » ou pour développer une activité en indépendant. Celles qui souhaitent rejoindre le secteur « traditionnel » sont néanmoins pour l'instant peu nombreuses à avoir engagé des démarches concrètes, ce qui suggère que le projet d'emploi en dehors de l'EBE s'inscrit dans une temporalité de moyen long terme. Par ailleurs, une partie des personnes ne souhaite pas retrouver un emploi salarié mais développer leur propre activité. L'EBE leur fournit alors un revenu stable sur la durée de leur CDI, le temps que leur projet en indépendant soit viable économiquement (construction d'un gîte, entretien de sépultures par exemple).

### III. Viabilité économique et modèle organisationnel des EBE

Cette partie présente le modèle économique et organisationnel des EBE. Au bout de deux années de déploiement de l'expérimentation, celles-ci affichent une situation économique et financière globalement dégradée. Ces performances modestes des EBE sont nécessairement à mettre en regard de leur mission d'insertion professionnelle de public éloigné du marché du travail, tout en développant des activités qui ne fassent pas concurrence au tissu économique local. Sur le plan organisationnel, les EBE se caractérisent par un fonctionnement horizontal et une forte autonomie accordée aux salariés.

Des difficultés de pilotage des structures et d'animation des collectifs de travail ont pu se traduire par de fortes tensions au sein des EBE et l'émergence de problèmes de santé au travail qui, à terme et sans infléchissement de la dynamique actuelle, pourraient fortement nuire à l'expérimentation.

#### 1. Le modèle économique des EBE : positionnement économique, performance et limites

Au bout de deux ans d'expérimentation, la situation économique et financière des EBE reste globalement dégradée. Bien que le déficit global des 11 EBE en activité en 2018 soit léger, il est important de noter que le chiffre d'affaires ne représentait que 13 % du total des produits des EBE cette année-là, en progression de 3 points de pourcentage par rapport à 2017. Cette moyenne cache de fortes disparités entre EBE : en 2018, la part du chiffre d'affaires dans le total des produits varie de 6 % pour l'EBE la moins rentable à 38 % pour l'EBE la plus rentable. Pour la quasi-totalité des EBE toutefois, cette part est en hausse entre 2017 et 2018. En tout état de cause, cette part reste modeste. Au-delà de leur mission intrinsèque d'embauche de personnes éloignées du marché du travail, plusieurs facteurs pèsent défavorablement sur les performances économiques.

#### ***Le principe de non-concurrence et choix des activités***

S'il n'y a pas de limites *a priori* sur le type d'activité dans lequel l'EBE peut s'engager, trois contraintes doivent être respectées. Premièrement l'EBE ne peut pas, de par son activité, faire concurrence aux acteurs locaux. C'est au comité local économique (CLE) qu'incombe la responsabilité de vérifier le respect de cette règle sur chaque territoire, bien qu'aucun critère clair définissant la non-concurrence n'ait été institué dans le cadre de l'expérimentation. Deuxièmement, l'activité de l'EBE doit être locale, tant dans sa localisation que dans ses retombées économiques, sociales et environnementales. Enfin, l'activité de l'EBE se doit d'avoir un impact social favorable sur le territoire dans lequel l'EBE s'insère.

Le principe de non-concurrence des activités développées au sein des EBE par rapport au tissu économique local sur les territoires pose des questions pour le déploiement des projets. Les principales concernent la définition même du caractère concurrentiel ou non d'une activité donnée ainsi que le périmètre géographique sur lequel cette dimension de concurrence est évaluée. En pratique, il a généralement été décidé, dans le cadre des CLE, de se situer dans les « interstices » de l'offre proposée par les professionnels du secteur sur les territoires. Les EBE développent ainsi des activités qui permettent de répondre à des besoins qui ne sont pas couverts du fait de la non-rentabilité du service demandé ou d'une incapacité des entreprises locales à répondre à cette demande. La définition de la non-concurrence est donc très circonstanciée aux territoires, aux activités et la manière de s'y adapter a été décidée sur le terrain et par tâtonnement. Au demeurant, il reste insatisfaisant de juger du degré de concurrence à partir des activités déjà existantes sans être en capacité d'analyser ce qui serait passé en l'absence des EBE.

A Jouques, par exemple, les protocoles évoluent progressivement pour éviter une concurrence déloyale. L'opportunité de réaliser un chantier s'apprécie souvent au coup par coup, en questionnant le client sur ses pratiques antérieures et après contact du professionnel du secteur si nécessaire. Les différents moments de concertation avec les professionnels de la commune ont aussi permis de délimiter des champs d'action envisageables ou non par l'EBE. Les salariés de l'EBE réorientent les clients potentiels vers les professionnels du secteur s'il s'agit d'un chantier important (en termes de budget et/ou de nombre de jours). En miroir, si les professionnels indiquent ne pas souhaiter réaliser un chantier, alors les salariés de l'EBE l'acceptent.

*« Il y a des personnes qui proposent le même type de service qu'Elan : des jardiniers ou des paysagistes. Ils sont deux ou trois sur Jouques mais ils ont des agendas blindés pour 6 mois. On demande aux clients de les contacter pour avoir une réponse mais souvent ils sont dans l'urgence. Si le client en a besoin urgemment, nous on répond ». [Salarié EBE de Jouques]*

Des accords tacites, voir des accords spécifiques, ont également été passés avec les professionnels locaux. Très concrètement, dans le cas des services à la personne, il a par exemple été acté que l'EBE pouvait proposer au maximum deux heures de prestations par semaine, dans la mesure où les entreprises ne se déplacent pas pour un nombre d'heures aussi réduit.

### ***Des coûts fixes sous-estimés***

L'investissement initial fait généralement défaut aux structures. Or toute entreprise a besoin, pour fonctionner, d'avancer du capital et d'investir : achat de machines, d'outils, d'équipements. Cette absence d'investissement a également pu être une source de tensions obligeant à « bricoler », et à distordre la production vers des activités peu intensives en capital. Les activités développées ont dans ce contexte souvent reposé sur un capital entièrement recyclé. Si elles relèvent de logiques de l'économie circulaire, avec moins d'empreintes carbone, permettant d'afficher une vertu écologique, ces options industrielles semblent plus contraintes que délibérées. Le rapport sur l'EBE de Lille préconise ainsi de « *Penser l'entreprise comme une organisation avec un fort degré de matérialité ; il faut envisager des locaux et des investissements et construire les conditions de leur financement durable et soutenable.* ». En 2019, l'EBE de Jouques a par exemple fait le choix d'investir dans la construction de nouveaux locaux.

### ***Des objectifs peu clairs et contradictoires, des indicateurs de pilotage insuffisants***

Compte tenu des contraintes qui pèsent sur le recrutement et le développement d'activités, l'équilibre financier ne peut être un objectif pour ces structures. Cela étant, les différents directeurs se sont donnés pour objectif d'atteindre l'équilibre financier et d'augmenter le chiffre d'affaires en même temps que la part des subventions publiques dans le chiffre d'affaires diminue.

La coexistence d'activités rentables et d'activités moins rentables dont une partie se révèle en pratique largement occupationnelle rend ce pilotage complexe. L'élaboration d'une stratégie économique et d'objectifs précis par « pôle d'activité » reste difficile à formaliser puisqu'elle doit articuler de multiples contraintes : le niveau de compétences des salariés et leur capacité de production, le respect des principes de non-concurrence, la nécessité de proposer des activités à impact social positif, la volonté de permettre aux salariés de développer des projets qui leur tiennent à cœur, la nécessité d'entretenir

une certaine cohésion de groupe au sein du collectif de travail des EBE. Plus que la rentabilité, c'est donc le développement de la production qui est visée dans les activités développées.

## 2. Le modèle organisationnel des EBE : statut juridique, organisation, management et limites

### a. *Statut juridique, organisation, activité et management*

En pratique, les EBE sont des organisations *ad hoc* de l'expérimentation qui se sont organisées comme des structures mi-associatives, mi-entrepreneuriales, dont la gouvernance et le pilotage sont simultanément assurés par l'équipe dirigeante et le comité local de l'emploi (CLE) et dont l'organisation est fondée sur un modèle d'entreprise horizontale. En pratique, ces principes organisationnels n'ont pas été sans poser des difficultés, qui se manifestent notamment par l'émergence de tensions au niveau de la gouvernance mais aussi au sein des collectifs de travail.

### **Statut juridique**

Le statut juridique des EBE n'est pas défini *a priori*. En pratique, le statut retenu par la plupart des EBE est le statut associatif loi 1901. En effet, l'objectif premier des EBE est de « créer des emplois » et non de générer des bénéfices. Ainsi par exemple à la MEL et à Colombelles, la Fabrique de l'emploi et ATIPIIC ont été créées sous ce statut. Ces EBE fonctionnent donc avec une direction, un conseil d'administration et une assemblée générale ordinaire.

Figure III.2.1 : Nom et statut juridique des EBE

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

Par exemple, à la MEL, le conseil d'administration est composé notamment d'acteurs du secteur économique conventionnel local et de l'économie sociale et solidaire. L'idée qui a présidé à ce choix était de nouer des alliances étroites entre l'économie sociale et solidaire, dont la plupart des membres fondateurs du projet local sont issus, et l'économie conventionnelle locale. La direction est composée de deux personnes recrutées à la création de l'EBE (un directeur et un adjoint).

### ***Un pilotage des activités, entre EBE et CLE, dont les modalités pratiques sont souvent peu explicites et génératrices de tensions***

Le management local des projets est réalisé conjointement par les EBE et les comités locaux, chaque structure ayant *a priori* des tâches et rôles respectifs. Généralement, au comité local incombe la prospection pour de nouvelles activités, la gestion de la liste d'attente (*cf. partie II*), le développement de partenariats extérieurs sur le territoire, la recherche de subventions, la gestion de la communication sur l'expérimentation. Pour sa part, l'EBE se charge de la gestion administrative et financière de l'entreprise, du développement opérationnel des activités, du management des équipes.

Cette organisation à deux têtes a parfois été source de conflits et a pu rendre difficiles les premières années d'expérimentation. Généralement, ces conflits ont émergé en raison de deux visions différentes du projet, d'un côté une vision en termes de « projet de territoire » incarnée par le comité local, qui se présente comme le garant de la philosophie initiale de l'expérimentation en termes de recrutement et de ciblage sur les populations les plus éloignées de l'emploi, et de l'autre une vision plus « entrepreneuriale » des EBE, garante de l'opérationnalité du projet. Ces conflits ne sont pas anodins dans la montée en charge de l'expérimentation et ont pu entraver le bon fonctionnement des structures. Ils ont d'ailleurs abouti à des démissions<sup>25</sup>. Au final, ces tensions semblent tenir à plusieurs éléments :

- Des circuits de décisions flous. Les décisions sur certains sujets sont tantôt prises par l'équipe projet, tantôt prises par l'EBE, et notamment sur les questions relatives au profil des salariés à recruter ou du type d'activités à développer. Les circuits de décision sont changeants, les critères de décision évoluent constamment, donnant une impression de flou et d'illisibilité aux partenaires extérieurs, comme aux salariés.
- De fait, certains sujets sont des prérogatives partagées entre comité local et EBE. Le comité local en qualité de contrôleur de l'EBE et de sa conformité aux ambitions initiales de l'expérimentation se retrouve souvent en situation d'ingérence à propos de questions internes à l'EBE, comme le management, ou encore l'accompagnement et la formation des salariés. En définitive, l'articulation entre les différentes instances dirigeantes (conseil d'administration de l'EBE et CLE) n'est pas toujours claire, du fait notamment de la présence des mêmes personnes au sein de ces instances.

### ***Un management horizontal fondé sur une conception autogérée de la coordination des activités***

Les EBE ont été pensées pour être des entreprises « agiles, apprenantes et participatives ». Elles reposent sur une « chaîne hiérarchique courte ». Dans l'esprit, hormis la direction, il n'y a pas de ligne intermédiaire de management (du moins pendant les premiers mois d'existence de l'entreprise).

*« On a une équipe de direction, une équipe d'encadrement qui est très réduite. On n'a pas d'encadrement technique, et donc comment on fonctionne. Chaque équipe de travail, maraîchage, ressourcerie, épicerie a un fonctionnement un peu autogéré avec un référent hiérarchique qui est un de nous trois » (acteur EBE de la MEL).*

---

<sup>25</sup> Côté EBE où plusieurs directeurs se sont succédé. Le même type de phénomène se retrouve du côté des comités locaux.

Cette faible hiérarchie privilégiant l'horizontalité pose l'autonomie dans le travail comme une composante essentielle dans le fonctionnement du collectif de travail en EBE. Cette faiblesse de l'encadrement hiérarchique peut conduire à un mode de management très souple. Par exemple à la MEL, chaque salarié remplit lui-même sa feuille de présence et note les heures de la semaine réalisées.

Dans l'ensemble, le management des EBE ne repose pas sur la mise en place d'incitations individuelles à la performance et privilégie, dans la continuité d'une philosophie agile et apprenante, le mode projet et les objectifs collectifs. Par exemple, dans une EBE une charte a été constituée, affichée au sein des espaces de travail, qui vise à ce que chacun des salariés accepte les capacités productives distinctes des uns et des autres, et se départisse de toute forme de jugement.

*« Mon enjeu n'est pas tant le développement de CA. On va poser des stats, les animateurs me les remonteront. C'est le Lean management ... Il faut mettre le graphe. On a toujours envie de faire mieux. Et se dire si ça tombe que s'est-il passé ? Par exemple pour la Recyclerie : le nombre de clients, le maraichage le nombre de paniers moyen ... ça va s'afficher à tout le monde, le truc de tout le monde. L'enjeu c'est que tous les graphes montent. Je m'en fous du CA. Les objectifs c'est pas en CA. L'enjeu c'est de bien montrer que tout le monde bosse. »* (Direction de l'EBE de Prémery)

Une autre particularité des EBE mise en lumière par les études monographiques est le fait que les fonctions support (ressources humaines, comptabilités, accueil, structure) sont majoritairement assurées par les premières personnes recrutées par l'EBE. Compte tenu du manque de ressources, le choix est presque toujours fait d'internaliser toutes les fonctions support qui sont aussi les premières à avoir été créées. Ces fonctions supports reposent majoritairement sur les personnes qui ont été les premières à s'être engagées dans les projets, dès les premières réunions d'information. Ces fonctions support constituent dans le cas de l'EBE de la MEL 25% des ETP au terme de la première année d'activité.

De manière générale, les EBE apparaissent comme des structures difficiles à manager, comme en témoignent plusieurs démissions des directeurs d'EBE.

Des différences de visions sur les objectifs de l'EBE entre les différentes parties prenantes à l'expérimentation peuvent parfois alimenter ces tensions. Ainsi, ces différences de point de vue ont par exemple posé problème à l'EBE de Colombelles où de nombreuses divergences entre la présidente et l'ancien directeur sont apparues. La première voit en l'EBE un outil pour transformer le rapport au travail, avec des répercussions sociales et sociétales qui dépasseraient le cadre de la seule EBE, tandis que le second la considère plutôt comme une entreprise classique. En pratique, ces divergences se sont traduites par de francs désaccords à propos de la gestion quotidienne des activités et des salariés au sein des EBE, jusqu'à aboutir à une situation de crise (grève de plusieurs salariés et incendie d'une des serres de l'EBE), conduisant finalement à la démission du directeur.

Les directeurs d'EBE soulignent ainsi fréquemment les difficultés de management posés par la « quadrature du cercle » : recruter rapidement tout en consolidant le collectif, mettre en œuvre des modes de management innovants et participatifs avec peu d'outils et quand certains salariés attendent un management plus traditionnel, mettre en place une multitude d'activités sans encadrement technique et sans toujours les compétences, développer des activités utiles socialement au territoire tout en étant viable économiquement sans faire peser de concurrence aux entreprises locales, gérer

l'entreprise avec une équipe projet qui peut elle-même décider et s'adresser aux équipes directement sans passer par la direction.... La difficulté à mettre en œuvre un projet politique émancipateur tout en assurant la viabilité économique de l'association a été observée dans les quatre EBE qui ont fait l'objet d'une étude monographique.

La stratégie de recrutement a pu faire l'objet de désaccords, entre une approche « idéaliste » : embauches réalisées par ordre d'arrivée des demandeurs d'emploi sur la liste d'attente, peu importe l'expérience et le parcours professionnel de la personne ; et une approche plus « utilitariste » : les recrutements sont effectués en fonction des besoins des secteurs et des projets de développement de nouvelles activités pour l'EBE, sans tenir compte de la date d'inscription des demandeurs d'emploi sur la liste d'attente (cf. partie II).

L'absence de management intermédiaire a également pu poser des difficultés dans la mesure où certains salariés déplorent une hiérarchie inexistante ou au poids tout relatif, en évoquant notamment le manque de solutions ou sanctions proposées lors de conflits avec des collègues. Il s'ensuit alors un sentiment d'impunité pour les individus moins respectueux de l'EBE, et un sentiment d'injustice pour les salariés sensibles à la philosophie de l'expérimentation. Le manque d'organisation du travail (horaires flous, absences non sanctionnées, peu de process) est dénoncé dans la plupart des entretiens réalisés avec les salariés et ces derniers regrettent qu'il n'y ait pas de règles plus strictes.

*« Tu peux taper sur ton collègue ou manquer de taper sur ton collègue, tu vas avoir un avertissement. Dans une entreprise, quand on a un avertissement déjà, ça fait réfléchir. Et ici, ça fait pas réfléchir parce que c'est un papier qu'on te donne et on te dit : « Voilà, t'as un avertissement ». Et c'est quoi la grille des sanctions ? Parce qu'au bout de trois ou quatre, il y a pas. Donc, on peut peut-être avoir 10 avertissements et on sera toujours pas licencié. Mon sentiment, oui, il y a un sentiment d'impunité. Il y a des gens qui se disent : « De toute façon, on peut pas nous virer, c'est une expérimentation. En gros, on est protégé à vie » (Salarié EBE de Colombelles)*

Au-delà des contraintes imposées par le cadre d'entreprise horizontale développée par l'expérimentation, des difficultés ont été rencontrées par les EBE pour recruter des managers à un niveau intermédiaire. D'une part, les demandeurs d'emploi qui souhaitent travailler dans l'EBE et qui ont les compétences nécessaires pour assurer des fonctions de management sont généralement rares. D'autre part, alors que ces salariés sont amenés à travailler plus et à avoir plus de responsabilités, ils ont quasiment le même niveau de salaire que les autres, ce qui n'est pas de nature à attirer les personnes qui auraient les compétences ou à motiver les personnes en place au sein de l'EBE pour assurer ces fonctions. Enfin, les managers disposent eux-mêmes de très peu de marges de manœuvre pour fédérer le travail de leurs équipes, à la fois en termes de sanctions (en cas d'absentéisme ou de retards abusifs) ou de récompenses (avantage financier).

Ce diagnostic semble révéler l'existence d'une tension inhérente au déploiement de l'expérimentation, entre la construction des conditions pour la réussite des EBE en termes managérial et organisationnel et la conservation de l'esprit initial d'un management innovant et horizontal. Ainsi, l'arrivée d'un nouveau directeur à Jouques incarnant un management plus traditionnel avec la mise en place d'un encadrement intermédiaire, moins de décisions collectives et plus de consignes a permis certaines améliorations. Si, pour l'ensemble des salariés, les évolutions managériales représentent un certain soulagement (diminution des conflits, opérationnalité renforcée) une part non négligeable d'entre eux

regrette également un éloignement du projet de sa ligne de conduite initiale avec une diminution de ses dimensions créatives et participatives.

### ***Ces difficultés ont pu peser sur la vie quotidienne de l'entreprise***

Comme indiqué précédemment, les locaux dédiés à l'activité professionnelle n'ont pas été prévus ou dimensionnés de manière appropriée en amont des recrutements des salariés. Par conséquent, des conflits d'usage de l'espace ont pu apparaître, provoquant des tensions entre salariés travaillant dans des locaux exigus, des salariés préférant travailler à temps partiel pour se mettre à distance de cette exigüité, voire ne pas venir du tout. Plusieurs éléments ont ainsi pu peser sur la vie quotidienne des structures : conflits entre les personnes, absentéisme, problématiques de santé (et d'addiction en particulier), inadaptation des locaux, insuffisance de l'activité, hétérogénéité des attentes et des visions des salariés sur le projet, etc.

### **3. État de santé et bien-être des salariés des EBE**

Les enquêtes, tant quantitatives que qualitatives, menées dans le cadre de ce rapport, font état de conditions de santé chez les salariés des EBE relativement plus dégradées que parmi l'ensemble des personnes éligibles et résidents des territoires. En effet, si les bénéficiaires de l'expérimentation ne se prononcent pas de manière inquiétante sur leur état de santé général ou leur bien-être ressenti, une étude plus détaillée, centrée sur l'existence de handicaps lourds, de maladies chroniques ou de symptômes de douleurs et d'épuisement au quotidien, font état d'une situation globalement moins favorable, notamment comparée aux populations éligibles des territoires témoins. Si les résultats statistiques ne sont pas suffisamment robustes pour estimer l'impact du travail en EBE sur la santé des salariés, ils sont complétés par des observations sur le terrain qui font état de la diffusion généralisée d'un sentiment de mal-être au travail, en lien avec les difficultés soulignées plus haut.

#### *a. Comparaison avec les éligibles*

Si les salariés des EBE ne déclarent pas un état de santé général particulièrement inquiétant, leurs situations restent moins favorables que celles des autres résidents en termes de handicap, de maladies chroniques ou de bien-être ressenti.

Les bénéficiaires sont globalement aussi souvent satisfaits de leur état de santé que les éligibles : environ 71 % déclarent que leur état de santé est satisfaisant ou très satisfaisant par rapport aux personnes de leur âge (figure III.3.1). Néanmoins, la part des personnes considérant leur état de santé comme étant très satisfaisant est un peu plus faible parmi les bénéficiaires (16 %) que parmi les éligibles (19 %).

**Figure III.3.1, Perception de l'état de santé par rapport aux personnes de son âge (en pourcentage)**

	Bénéficiaires	Éligibles pilotes	Éligibles témoins
Très satisfaisant	16	19	19
Satisfaisant	55	53	52
Peu satisfaisant	17	16	16
Pas satisfaisant du tout	7	7	7
Ne sait pas	1	2	3
Ne souhaite pas répondre	4	3	3

*Note de lecture* : 16 % des bénéficiaires déclarent que leur état de santé est très satisfaisant par rapport aux autres personnes de leur âge, contre 19 % des éligibles pilotes et des éligibles témoins.

*Source* : Dares, Enquête qualité de vie dans les territoires

Pourtant, lorsqu'on les interroge sur les aspects plus spécifiques de leur santé, les salariés conventionnés des EBE semblent être en moins bonne santé. Ainsi, ils sont nettement plus nombreux à souffrir d'une infirmité physique, d'un handicap ou d'une maladie chronique (33 % contre 25 % pour les éligibles pilotes et 26 % pour les éligibles témoins). Par ailleurs, les bénéficiaires sont plus nombreux à déclarer un mal de dos, de la nervosité ou des insomnies que les éligibles des territoires pilotes et témoins. Plus précisément, le mal au dos concerne 62 % des bénéficiaires contre 57 à 59 % des éligibles, la nervosité 50 % des bénéficiaires contre 45 % des éligibles et les insomnies 42 % des bénéficiaires contre 38 à 39 % des éligibles<sup>26</sup>.

S'ils paraissent en moins bonne santé que les éligibles, le diagnostic sur le bien-être des bénéficiaires est plus contrasté. D'une part, les bénéficiaires sont moins nombreux à déclarer :

- ne jamais être triste, déprimé ou désespéré : 51 % des bénéficiaires contre 54 à 56 % des éligibles ;
- ne jamais avoir des problèmes de sommeil : 38 % des bénéficiaires contre 42 à 43 % des éligibles ;
- ne jamais se sentir fatigué ou manquer d'énergie : 24 % contre 28 à 30 % des éligibles ;
- ne jamais avoir du mal à se concentrer, par exemple pour lire le journal ou regarder la télévision : 62 % des bénéficiaires contre 65 à 66 % des éligibles ;
- ne jamais se sentir inutile aux autres : 65 % des bénéficiaires contre 67 à 69 % des éligibles.

D'autre part, les bénéficiaires sont moins nombreux à être régulièrement gênés par les problèmes suivants (2 à 3 points de pourcentage en dessous pour l'ensemble des variables mentionnés ci-après) :

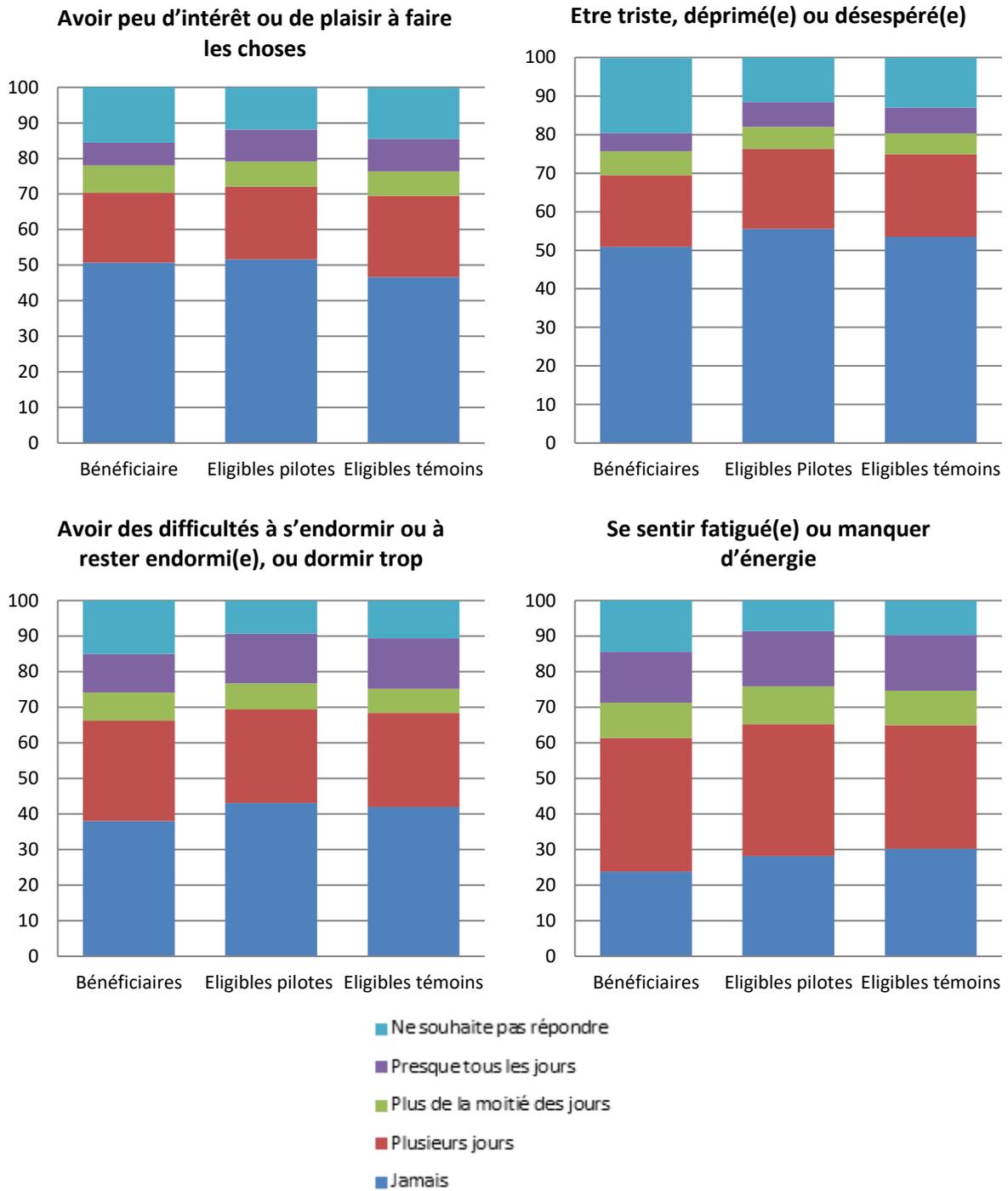
- Se sentir fatigué ou manquer d'énergie : les bénéficiaires sont 24 % à ressentir régulièrement ce problème contre 26 à 27 % des éligibles pilotes ;
- Avoir peu d'appétit ou manger trop : les bénéficiaires sont 16 % contre 19 % des éligibles ;
- Avoir une mauvaise opinion de soi-même, ou avoir le sentiment « d'être nul », ou d'avoir déçu sa famille ou s'être déçu soi-même : les bénéficiaires sont 11 % contre 14 % des éligibles.

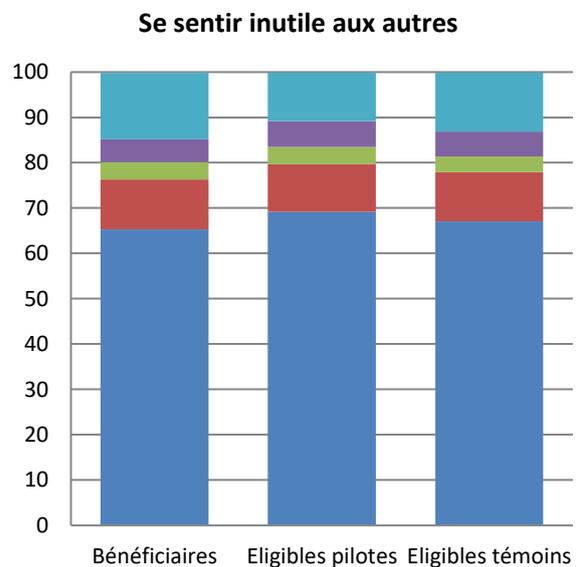
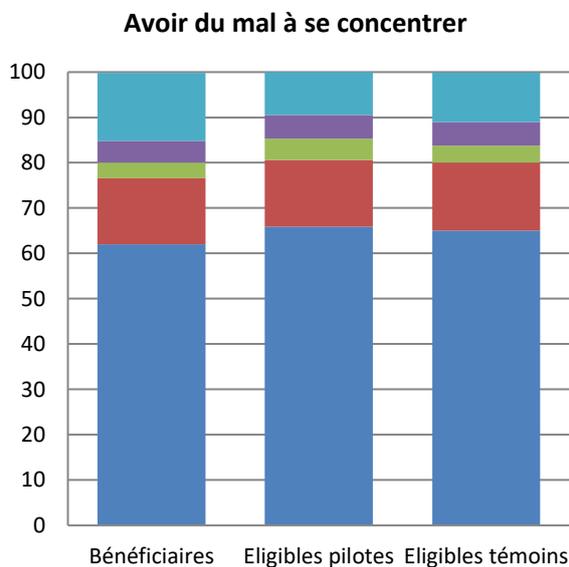
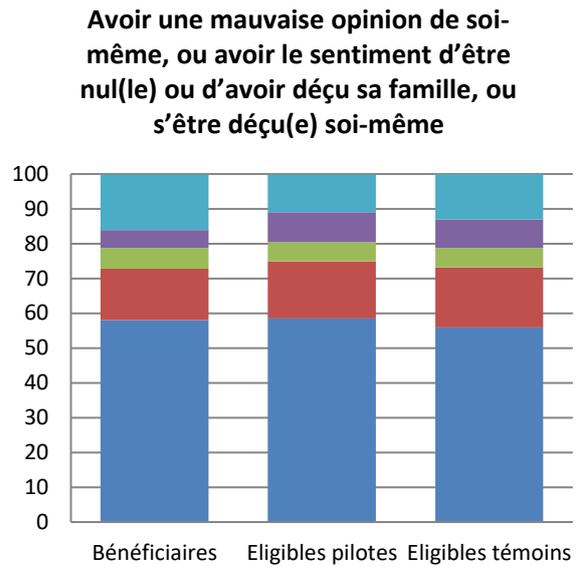
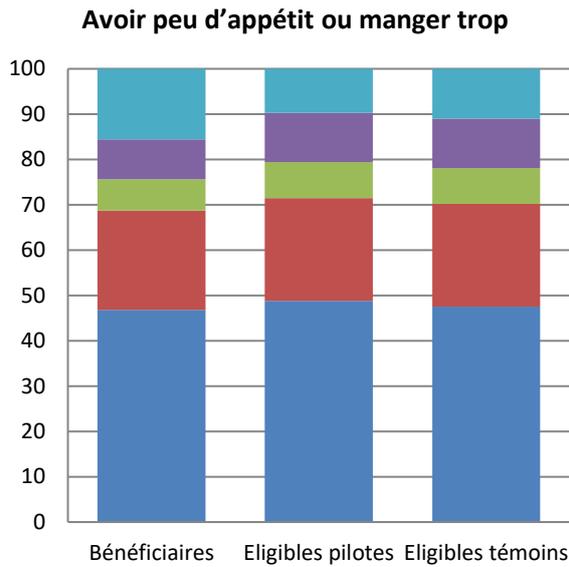
Ces résultats d'enquête ne permettent pas de préciser si ces problèmes de santé préexistaient à l'entrée en EBE ou ont été aggravés par les conditions de travail en EBE. Les études qualitatives suggèrent toutefois une relation défavorable entre les conditions de travail observées et les problèmes de santé des salariés.

---

<sup>26</sup> Pour ces questions sur les affections courantes et le bien-être, les bénéficiaires ont la particularité de plus souvent refuser de répondre que les éligibles, autour de 15 %, contre 10 % pour les éligibles.

Figure III.3.2, Réponses à la question : « Au cours des 2 dernières semaines, à quelle fréquence avez-vous été gêné(e) par les problèmes suivants ? »





- Ne souhaite pas répondre
- Presque tous les jours
- Plus de la moitié des jours
- Plusieurs jours
- Jamais

*Note de lecture* : 65% des bénéficiaires déclarent ne jamais avoir été gênés au cours des quatre semaines précédant l'enquête par le problème suivant : se sentir inutile aux autres, contre 69% des éligibles pilotes et 67% des éligibles témoins

*Source* : Dares, Enquête qualité de vie dans les territoires

Si les personnes en EBE déclarent plus souvent des difficultés de santé, cela peut éventuellement résulter de la situation de travail qui peut, elle-même, être un facteur de dégradation de la santé. Inversement, être à la recherche d'un emploi peut également jouer défavorablement sur l'état de santé compte tenu du stress que cela occasionne. Pour tenir compte de l'impact éventuel (favorable ou défavorable) du retour à l'emploi sur la santé, l'état de santé ressenti par les bénéficiaires en emploi est comparé aux populations éligibles, pilotes et témoins, en emploi.

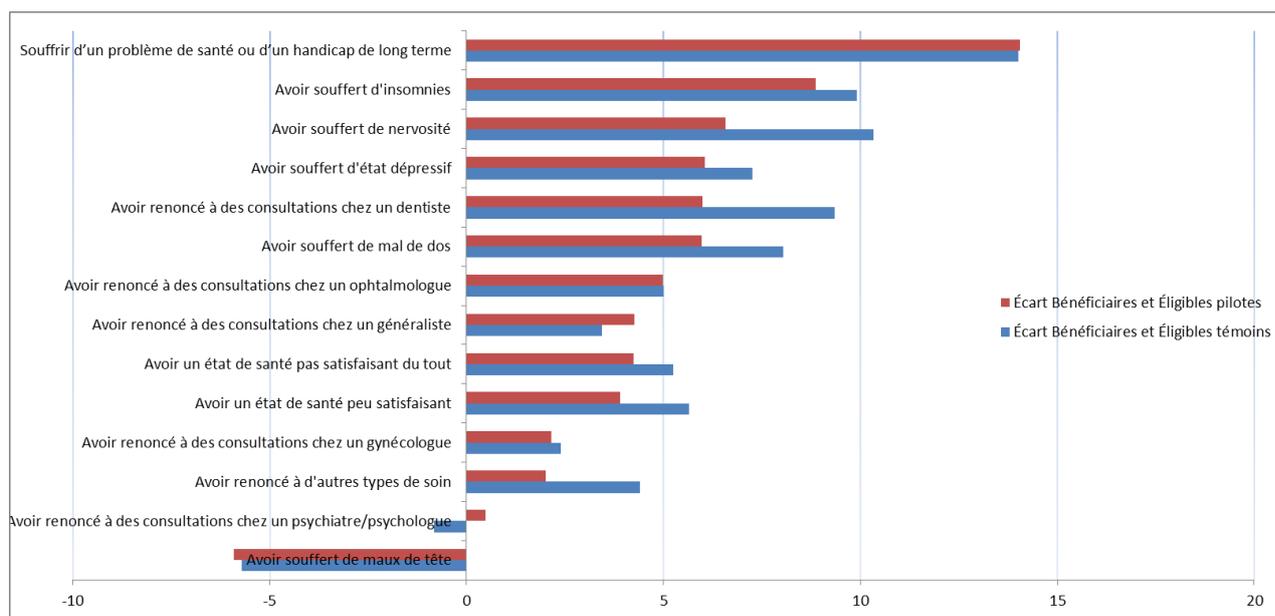
Comparé aux populations éligibles en emploi des différents territoires, les bénéficiaires se déclarent généralement en moins bonne santé : en effet, la part des bénéficiaires qui indiquent que leur état de santé n'est « pas satisfaisant du tout » est supérieure à celles des éligibles pilotes en emploi de 4,2 points de pourcentage (et de 5,2 à celle des éligibles témoins en emploi, *cf. figure III.3.3*), alors qu'il n'y avait pas d'écart lorsqu'on comparait à l'ensemble des seuls éligibles, en emploi ou non.

En outre, toujours sur le champ des personnes en emploi, la part des bénéficiaires déclarant souffrir d'un problème de santé ou d'un handicap de long terme est supérieure à celles des éligibles pilotes ou témoins de 14,0 points de pourcentage. Par ailleurs, ils sont plus nombreux à déclarer avoir renoncé à se rendre chez un médecin au cours des 12 derniers mois, et ce quel que soit le type de soin. Par conséquent, ces résultats suggèrent un état de santé ressenti comme plus dégradé par les bénéficiaires relativement aux autres populations, y compris lorsqu'on considère uniquement les personnes en emploi.

Ces résultats pourraient s'expliquer en partie par l'âge : les bénéficiaires en emploi sont en effet plus âgés que les éligibles en emploi (*cf. Figure II.2.1*) : 34 % des bénéficiaires en emploi ont 52 ans ou plus, contre 19 % des éligibles pilotes ou des éligibles témoins en emploi.

Toutefois, pour la quasi-totalité des tranches d'âge, les bénéficiaires en emploi sont presque tout le temps plus nombreux à déclarer un état de santé plus dégradé que les éligibles en emploi. Ainsi, la part des bénéficiaires âgés de 34 à 42 ans qui déclarent un état de santé pas satisfaisant du tout est supérieure de 8,0 points de pourcentage à celles des éligibles pilotes en emploi du même âge. Par ailleurs, les bénéficiaires en emploi sont systématiquement plus nombreux à souffrir d'une infirmité physique qui continuera à les affecter à l'avenir, et ce quelle que soit la tranche d'âge. Par exemple, la part des bénéficiaires âgés de 52 à 61 ans souffrant d'une infirmité physique est supérieure de 13,2 points à celle des éligibles pilotes en emploi du même âge. Au final, y compris lorsqu'on tient compte de l'âge et de la situation en emploi, les bénéficiaires déclarent un état de santé moins favorable que les autres populations auxquelles ils sont comparés.

**Figure III.3.3, Écarts entre les bénéficiaires et les éligibles sur les questions de santé**



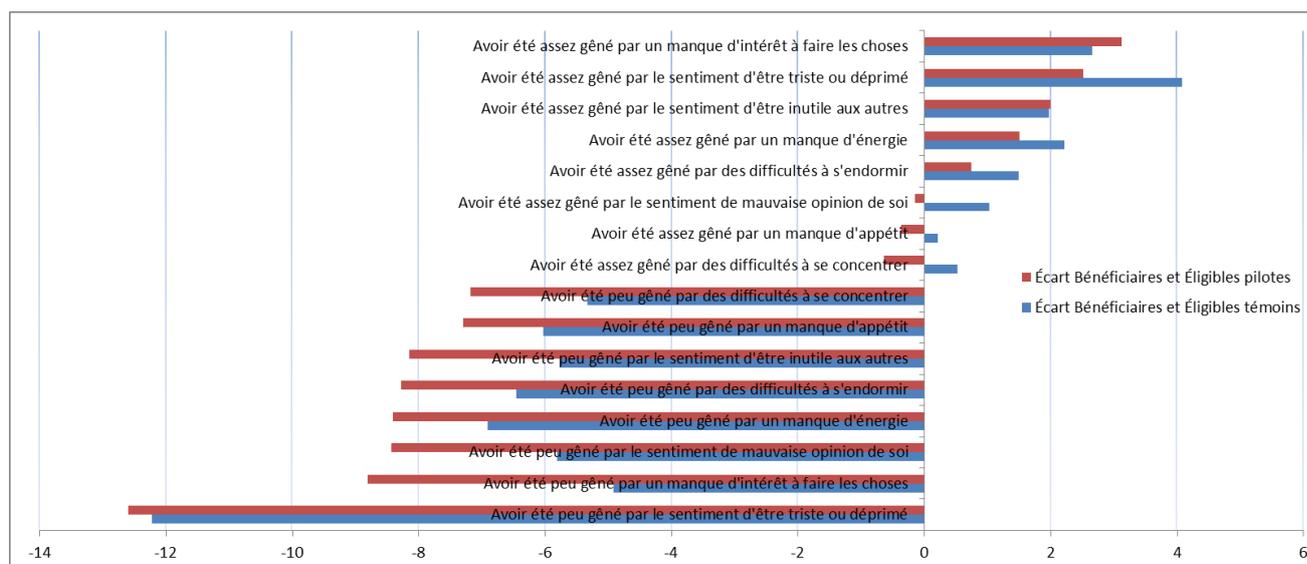
*Note de lecture : la part des bénéficiaires en emploi ayant souffert d'un problème de santé ou d'un handicap de long terme est de 14,0 points de pourcentage supérieure à celle des éligibles pilotes en emploi ayant répondu la même chose à la même question*

*Source : Dares, Enquête qualité de vie dans les territoires*

Lorsqu'on se restreint aux personnes en emploi pour les questions de bien-être, l'écart entre les bénéficiaires et les éligibles est moins important. Toutefois, ces derniers perçoivent généralement un bien-être plus élevé que les bénéficiaires (cf. Figure III.3.4). En proportion, les personnes ayant été embauchées en EBE sont systématiquement plus nombreuses à déclarer éprouver presque tous les jours :

- Un manque d'intérêt ou de plaisir à faire les choses
- Le sentiment d'être triste, déprimé ou désespéré
- Des difficultés à s'endormir
- Un manque d'énergie
- Un manque ou un surplus d'appétit
- Des difficultés à se concentrer
- Le sentiment d'être inutile aux autres.

Figure III.3.4, Écarts entre les bénéficiaires et les éligibles sur les questions de bien-être



**Note de lecture :** la part des bénéficiaires en emploi ayant été assez gêné par un manque d'intérêt à faire les choses est de 3,1 points de pourcentage supérieure à celle des éligibles pilotes en emploi ayant répondu la même chose à la même question

**Note :** « être assez gêné » signifie avoir éprouvé la gêne plus de la moitié des jours ou presque tous les jours ; « être peu gêné » signifie avoir éprouvé la gêne plusieurs jours ou jamais

**Source :** Dares, Enquête qualité de vie dans les territoires

Ces résultats ne permettent pas à ce stade d'établir de manière robuste un lien de causalité entre l'entrée en EBE et les conditions de santé relativement plus dégradées observées chez les salariés de ces structures. Toutefois, les travaux monographiques permettent d'étayer l'existence d'un mal-être au travail.

#### b. Les mal-être au travail et ses manifestations

La situation sur les sites d'expérimentation a eu des hauts et des bas : des périodes d'émulation collective, de collaboration intense mais aussi de conflits qui ont émaillé le projet et sa mise en place. Dans l'ensemble, le climat social s'est dégradé au cours du temps. A chaque vague d'entretien conduit pour l'étude, la situation sociale dans les EBE apparaît nettement moins bonne que lors de la précédente.

*« Le projet était bien, c'est vrai qu'on était au chômage on restait chez soi. Là on retrouve une vie. Je suis arrivé ici tout fier tout content. J'y allais avec mon cœur, en me disant ça peut durer 5 ans voire plus, on a un boulot, faut que ça [l'EBE] se développe. Et là depuis janvier j'y vais à reculons, tous ces problèmes-là [d'ambiance] ça me gonfle. Il y en a beaucoup qui y vont à reculons ... »* (Salarié de l'EBE de Prémery)

Comme indiqué précédemment, les difficultés de management de la structure, et les controverses autour de la direction à donner au projet, ont été très présentes dans ces débuts de l'expérimentation. En effet, les directeurs ont rencontré de nombreuses difficultés liées au management de la structure : les salariés sont potentiellement plus « compliqués » à encadrer que dans des entreprises « classiques », les personnes rencontrant souvent des problématiques sociales importantes, étant parfois restées isolées sur une longue période et ayant perdu leurs habitudes de travail. L'intégration sur les activités n'est pas toujours des plus aisées, d'autant plus que le cadre de travail n'est pas bien délimité.

Nombreux sont les salariés qui décrivent, lors des entretiens, des conflits voire des comportements agressifs au sein de la structure. Dans ce cadre, la création d'une cohésion d'équipe reste difficile, certains salariés refusant de travailler avec d'autres.

Une des illustrations les plus marquantes de ces tensions est le conflit social (grève) qui intervient en novembre 2018 à Colombelles et qui a eu de fortes répercussions sur le collectif de travail. A la suite d'un conflit entre l'équipe maraîchage et le directeur, une grève a été déclenchée. A la même période, du matériel a été dégradé (incendie d'une serre et de constructions en bois), des rumeurs dans l'entreprise attribuant ces faits aux grévistes. Cet épisode a entamé le capital confiance des salariés envers la direction et les élus et a entraîné une division au sein du personnel. L'absence de sanction des salariés qui auraient dégradé du matériel et le fait que les jours de grève ont été payés, ont suscité de l'incompréhension et un sentiment d'injustice chez les salariés qui n'avaient pas participé au mouvement. Ce sentiment d'impunité a pu alimenter une démotivation perceptible au niveau de l'ensemble du collectif de travail.

L'une des premières sources de ces problèmes relationnels parmi les salariés souvent mise en avant (à Jouques, Premery et Colombelles notamment) est la fracture qui s'est créée au fil de l'expérimentation entre les premiers salariés à avoir rejoint le projet (et qui ont activement contribué à sa genèse) et les nouveaux arrivants. L'objectif d'exhaustivité (et donc la non-sélection des entrants sur leurs compétences et motivations) et l'insuffisante intégration des nouveaux arrivants ont renforcé cette fracture entre groupes de salariés, les premiers reprochant aux seconds une méconnaissance des valeurs de l'EBE et un manque d'implication.

Une seconde cause de tension qui revient régulièrement lors des entretiens avec les salariés des EBE est « le côté injuste du modèle organisationnel en lui-même » : le fait que tous les salariés soient rémunérés au même niveau (Smic), alors que certains ont l'impression de faire beaucoup d'heures, de prendre des responsabilités, pendant que d'autres sont sous-occupés ou s'absentent à répétition. De plus, il existe de trop importants différentiels de « rentabilité » entre secteurs d'activités au sein d'une EBE qui exacerbent les conflits entre salariés (tous rémunérés au même niveau) :

*« Moi je suis venue ici car on proposait un CDI. Mais y'a des gens qui sont plus bas que moi ... ce qui m'insupporte c'est leur regard. On est tous mis dans la même boîte, on nous prend pour des hurluberlus. Ils ne cherchent pas à prendre en compte nos compétences. » (Salariée de l'EBE de Premery)*

Enfin, la dernière origine observée du mal-être au travail est la rareté des espaces d'activité professionnelle et le manque de capital en général. Les espaces dédiés à l'activité professionnelle n'ont pas été prévus en amont des recrutements des salariés ou sont rapidement devenu trop exigus du fait de la vitesse de montée en charge des EBE. Cette question tant économique que spatiale s'avère parfois décisive. Or toute entreprise a besoin, pour fonctionner, d'investir des moyens avant de dégager du chiffre d'affaires : achat de machines, d'outils, d'équipements. L'absence d'investissement a donné lieu à de fortes tensions et a généré du stress au départ de l'activité.

*« Je ne sais pas comment ils ont, non, mais, ils imaginent notre projet et ils n'ont pas pensé qu'il va falloir qu'on ait des locaux, [...] que dans les activités, il fallait y avoir des véhicules évidemment, [...] qu'il allait falloir du travail, quand même des ... ça a un coût énorme ! » (Salarié de l'EBE de Colombelles)*

L'ensemble de ces limites sont de nature à dégrader la qualité des emplois offerts par les EBE dans le cadre de l'expérimentation. Cette conception insuffisante du travail au sein des EBE dans ses modalités pratiques de mise en œuvre et de régulation renvoie plus largement à « l'impensé » fondamental autour des parcours professionnels proposés, tant en termes d'évolution au sein des EBE que d'appui à la mise en œuvre d'un projet d'insertion en-dehors des structures, vers le marché du travail classique. Cette insuffisance du dispositif en la matière se manifeste par l'absence d'action d'accompagnement ou de formation prévue dans le cadre de l'expérimentation pour favoriser la mise en emploi au sein des EBE de publics parfois très éloignés du marché du travail et la construction de compétences nouvelles chez les salariés.

#### **4. Les « impensés » du modèle : accompagnement, formation professionnelle et viabilité des parcours professionnels offerts à long terme**

Les travaux monographiques font état d'une insuffisance des actions d'accompagnement et de formation professionnelle à toutes les étapes du parcours professionnel offert aux salariés. À court terme, la prise de poste et l'insertion au sein d'un collectif de travail au sein de l'EBE ne s'en trouvent pas facilitées. À plus long terme, l'absence de telles actions limite la construction de parcours professionnels viables, au sein de l'EBE ou vers l'emploi classique.

Certains salariés possèdent des compétences mais celles-ci semblent sous-utilisées.

*« J'ai l'impression que la direction oublie quand même qu'il y a des gens, pas la majorité on est d'accord, mais quand même, qui ont un passé professionnel, de l'expérience professionnelle dans des domaines qui peuvent être très très intéressants : prévention, commerce, ... dans plein de choses en fait. Pas que des gens qui ont fait qu'être au chômage toute leur vie. Certes, ils ont passé une période un peu délicate sinon ils ne seraient pas à l'EBE. Mais des gens qui ont un passé, qui savent travailler. On ne s'appuie pas sur la compétence des gens. » [Salarié de l'EBE Premery]*

Peu de formations existent, que ce soit en interne ou ailleurs, pour permettre la montée en compétence des salariés. L'une des causes majeures est le manque de financements dédiés aux formations ou plus généralement, l'absence d'une articulation explicite avec les dispositifs existants en matière de formation et d'accompagnement professionnel. Pourtant, une part importante des salariés est constituée de jeunes peu qualifiés, qui bénéficieraient particulièrement de formations.

Cet « impensé » de la préparation d'un « après-EBE » semble renvoyer plus fondamentalement à l'ambiguïté du projet mentionné plus haut, entre soutien aux personnes les plus fragiles et tremplin vers l'emploi classique. Par exemple, l'absence d'accompagnement social au sein de l'EBE de Premery est ainsi revendiquée par les porteurs de projet comme un marqueur fort, car la structure n'est pas une entreprise « sociale », ce qui fait débat au sein de l'EBE. Les difficultés rencontrées par les salariés demeurent pourtant nombreuses et perturbent parfois l'organisation du travail, d'autant plus que le suivi RH n'est que très peu formalisé. Ainsi, il n'existe pas de temps de suivi individualisé ou de point régulier sur le projet professionnel des salariés. Très peu ont pu bénéficier d'une action de formation en rapport avec leur projet professionnel.

Un malaise collectif et individuel domine à l'EBE de Colombelles où les entretiens font apparaître le besoin d'accompagnement professionnel et personnel (actuellement non fourni par l'EBE). La gestion

opérationnelle de l'EBE entraîne de la déception chez de nombreux salariés, les aspects techniques et quotidiens de l'expérimentation n'ayant pas été suffisamment travaillés en amont. Le sentiment de ne plus intervenir dans le développement de l'EBE est lui aussi générateur de frustrations, notamment en comparaison de la présentation aux salariés du dispositif et du projet lors des premières vagues de recrutement.

A Jouques, l'accompagnement personnel des salariés repose aujourd'hui beaucoup sur l'investissement personnel du directeur, des salariés, voire de membres du bureau ou de l'équipe projet. Il s'agit d'un accompagnement interpersonnel qui se fait « sur le tas » en fonction des urgences des personnes. Des liens ont été mis en place avec le CCAS de la mairie, qui accompagne un certain nombre de salariés, mais cet accompagnement est dépendant de la volonté des salariés à y faire appel. Cet accompagnement se fait « en dehors de l'EBE ».

De manière générale, on accompagne le salarié « dans l'EBE » et moins en prévision de « l'après EBE ». Les salariés de l'EBE ne voient plus de conseiller Pôle emploi. Ils se préoccupent tous seuls de leur vie professionnelle future. Ces questions ne sont pas abordées au sein de l'EBE. Il n'y a pas d'accompagnement officiel et formel sur une potentielle sortie de l'EBE. Cette absence d'accompagnement sur l'après EBE éventuel est due surtout aux nombreux chantiers déjà en cours au sein de l'EBE.

## IV. Analyse des coûts et bénéfices financiers de l'activation des dépenses passives

Cette partie présente une estimation des variations des coûts et bénéfices pour la collectivité liées à l'expérimentation Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée, réalisée à partir de données individuelles. Cette analyse s'appuie à la fois sur des données d'enquête, des données administratives et sur les comptes des dix entreprises à but d'emploi (EBE) participantes à l'expérimentation<sup>27</sup>. Elle permet tout d'abord d'évaluer l'évolution de ce coût socio-fiscal *avant* et *après* l'entrée dans l'EBE pour les bénéficiaires de l'expérimentation, dans une perspective similaire à celle réalisée par l'association ETCLD notamment sur données déclaratives et macroéconomiques<sup>28</sup>. Par rapport aux travaux réalisés par l'association ETCLD, cette étude présente l'avantage de mobiliser des données individuelles réelles. Plus de détails méthodologiques sont par ailleurs présentés en Annexe 2.

Par ailleurs, l'étude réalisée ici permet de comparer l'évolution du coût socio-fiscal lié à l'entrée dans l'expérimentation à celle qui aurait (ou non) été réalisée *en l'absence de l'expérimentation*. En effet, la mobilisation de diverses sources a permis de construire un groupe d'individus témoins, des « faux-jumeaux », aussi proches que possible des bénéficiaires de l'expérimentation sur les caractéristiques socio-professionnelles. Il est donc également possible pour ce groupe d'individus témoin de suivre, sur la même période que pour les bénéficiaires, l'évolution du coût socio-fiscal pour la collectivité en tenant compte notamment du retour éventuel à l'emploi (en dehors des EBE) de ces faux-jumeaux. La comparaison de l'évolution du coût socio-fiscal pour les bénéficiaires de l'expérimentation et pour ce groupe de témoins permet notamment de neutraliser l'effet de la conjoncture ou des changements éventuels de législation au cours de la période. Ce recours à un contrefactuel permet ainsi de proposer une évaluation de l'expérimentation en termes de coût socio-fiscal, indépendamment de facteurs externes susceptibles d'influer sur ce coût.

Au final, les économies induites par l'expérimentation atteindraient environ 4 600 euros par an, soit un niveau très inférieur à celui estimé par l'association ETCLD. Les économies estimées ici intègrent les impôts et taxes que le bénéficiaire paie directement ou auxquels il contribue indirectement, nets des prestations sociales qu'il perçoit. Les résultats sont présentés dans un premier temps et la méthodologie ensuite. Des scénarios alternatifs sont également présentés en IV.3, avec en particulier la présentation d'un scénario supposant une absence de recours aux prestations sociales pour les bénéficiaires de l'expérimentation qui ne figurent ni dans les fichiers de la CNAF ni dans celui de Pôle emploi.

---

<sup>27</sup> Onze EBE participent à l'expérimentation, mais les comptes ne sont disponibles que pour dix d'entre elles.

<sup>28</sup> Bilan intermédiaire 2018 de l'association ETCLD (cf. <http://etclld.fr/documents/>) et étude macro-économique sur le coût de la privation de l'emploi (<https://www.tzclld.fr/wp-content/uploads/2017/07/Etude-macro-MAJ-20170613.docx.pdf>)

Plusieurs éléments distinguent l'analyse menée ici de celle conduite par l'association ETCLD :

- L'analyse menée ici ne porte que sur les salariés des EBE conventionnés (c'est-à-dire les individus ciblés par l'expérimentation), tandis que celle menée par l'association ETCLD porte à la fois sur les salariés conventionnés et non conventionnés (c'est-à-dire les encadrants en EBE). Dans les comparaisons qui suivent, nous tenons compte de cette différence de champ pour ne pas biaiser les résultats dans un sens ou dans l'autre ;
- Le recours aux données individuelles permet d'avoir une analyse par personne physique, tandis que l'analyse de l'association ETCLD est présentée par Equivalent Temps Plein (ETP). En particulier, les prestations sociales perçues se rapportent à des individus et ne peuvent être ramenées en ETP. Par conséquent, pour faciliter la comparaison, les résultats obtenus par l'association ETCLD ont été convertis en personne physique. Un coefficient de conversion de 0,9 ETP par personne physique a donc été appliqué aux résultats de l'association ETCLD, ce coefficient correspondant au nombre moyen annuel d'ETP réalisé dans chaque EBE par les salariés en moyenne en 2017 et 2018.

Par ailleurs, l'analyse de l'association ETCLD a consisté à comparer la situation postérieure des bénéficiaires de l'expérimentation à leur situation antérieure supposée, puis à appliquer un « taux de réduction » de 15 %. Ce « taux de réduction » a vocation à tenir compte d'éventuels effets d'aubaine induits par l'expérimentation : sur 1 euro d'économie permis par l'expérimentation, 85 centimes seulement pourraient lui être spécifiquement attribués. De façon équivalente, la comparaison avec le groupe d'individus témoins (méthode dite « contrefactuelle ») permet de tenir compte de ces éventuels effets d'aubaine, et même plus largement de tout ce qui pourrait affecter les résultats sans être lié à l'expérimentation (conjoncture, modification de la législation). Le recours à cette analyse contrefactuelle permet ainsi de s'affranchir de cette hypothèse de taux de réduction.

	Analyse réalisée par l'association ETCLD				Analyse sur données individuelles réelles	
	Gains (€/ETP)	Gains (€/personne) coef=0,9	avec le taux de réduction de 15 %	Gains (€/personne) coef=0,9	avant-après entre T4 2016 et T4 2018	méthode contrefactuelle entre T4 2016 et T4 2018
<b>Économies individualisables : prestations sociales et chômage</b>	5 800	5 200	5 000	4 500	2 600	2 800
<b>Recettes individualisables</b>	8 300	7 500	7 000	6 300	2 400	1 800
<i>Dont :</i>						
<b>Montant annuel des cotisations salariales et patronales</b>	7 300	6 600	6 200	5 600	1 700	1 200
<b>Impôts et taxes payés par les EBE, y compris CICE</b>	600	500	500	400	400	400
<b>Gain en TVA</b>	400	400	300	300	300	200
<b>Total (périmètre comparable)</b>	14 100	12 700	12 000	10 800	5 000	4 600
<b>Recettes individualisables sur les salariés non-conventionnés en EBE, en CLE et à ETCLD</b>	3 300	2 900	3 300	2 900		
<b>Coûts évités par la suppression de la privation d'emploi</b>	3 300	3 300	3 300	3 300		
<b>Total</b>	20 600	18 900	18 500	17 000		

Note : les gains en € par ETP et le taux de réduction de 15 % sont issus des rapports intermédiaires de l'association ETCLD, la transposition en gain par individu est faite par la Dares.

## **1. Evolution du coût socio-fiscal avant et après l'entrée en EBE (hors taux de réduction de 15 %)**

La situation des bénéficiaires est étudiée à deux moments : le T4-2016 qui représente la période *avant* entrée dans le dispositif et le T4-2018 qui représente la période *après* entrée dans le dispositif. En effet, l'ensemble des bénéficiaires considérés dans l'analyse ont rejoint le dispositif à une date allant de début 2017 à l'été 2018<sup>29</sup>. L'analyse de l'association ETCLD porte sur trois catégories de coûts et bénéfices : les économies « individualisables », qui correspondent à la baisse de prestations reçues par les individus (incluant les allocations chômage) ; les recettes « individualisables », qui correspondent au surplus de cotisations et contributions versées par les individus ainsi que par les EBE ; et les coûts évités par le retour en emploi (santé, délinquance, etc.). Ces différents postes sont examinés un à un par la suite.

Les économies individualisables sont estimées par l'association ETCLD à 5 200 € par individu salarié en EBE, là où notre analyse les estime à 2 600 € par individu. La différence s'explique principalement par la situation des bénéficiaires avant leur entrée dans les EBE : dans l'analyse menée par l'association ETCLD, l'hypothèse a été faite que tous les salariés embauchés en EBE étaient auparavant des demandeurs d'emploi de longue durée ayant un revenu de remplacement situé au niveau du seuil de pauvreté, composé d'allocations chômage et de prestations sociales. Or d'après les données individuelles relatives aux bénéficiaires eux-mêmes, la moitié de ces individus seulement étaient inscrits à Pôle emploi en catégorie A en décembre 2016 et 34 % n'étaient pas inscrits à Pôle Emploi. Au final, les bénéficiaires percevaient *avant* leur entrée dans l'EBE un montant de prestations inférieur d'environ 1 000 € à celui supposé par l'association ETCLD.

Les recettes « individualisables » sont évaluées à 7 500 € par individu et par an par l'association ETCLD contre 2 400 € sur données individuelles. Ces recettes incluent les cotisations salariales et patronales<sup>30</sup>, les impôts et taxes payés par les entreprises, ainsi que le gain de TVA lié à la hausse de consommation des individus. L'écart entre les estimations réalisées sur données simulées et données réelles est principalement dû aux cotisations salariales et patronales qui apparaissent sous-évaluées par l'association ETCLD pour la période précédant l'entrée dans l'EBE. En effet, environ quatre bénéficiaire sur dix retrouvés dans les données Cnaf ou Pôle emploi fin 2016 étaient déjà en emploi avant leur entrée en EBE, ce qui induisait le paiement de cotisations sociales.

Par contre, l'analyse menée par l'association ETCLD estime un surplus de TVA proche de celui obtenu sur données : le surplus de gain estimé de TVA sur données résulte d'une hypothèse de taux de TVA moyen (14 %) retenu plus élevé relativement à l'analyse menée par l'association ETCLD (*cf.* détail dans la section méthodologique). Le taux de TVA effectif moyen retenu ici tient spécifiquement compte du niveau de revenu des bénéficiaires (*cf.* section suivante pour les détails méthodologiques). Ce taux de TVA moyen plus élevé retenu dans la présente analyse fait ainsi plus que compenser un gain en revenu plus faible induit par l'entrée dans l'EBE (relativement à l'analyse de l'association ETCLD) : en effet, dans l'analyse sur données individuelles réelles, les revenus *avant* l'entrée en EBE apparaissent plus élevés que dans les hypothèses retenues par l'association ETCLD, ce qui induit un gain en revenu plus

---

<sup>29</sup> Les montants trimestriels ont été annualisés.

<sup>30</sup> Le CICE est également pris en compte dans l'analyse

faible. Dans les deux analyses, il a été fait l'hypothèse que la propension à consommer le revenu supplémentaire était de 100 %.

Par ailleurs, il convient de noter que le gain en termes d'impôts et taxes versés par les entreprises (rapportés par individu) apparaît faible (environ 400 €), pour les analyses menées sur données simulées et données réelles. En l'absence d'information sur les entreprises dans lesquelles pouvaient travailler certains bénéficiaires de l'expérimentation *avant* leur entrée en EBE, il a été supposé que ces entreprises ne dégageaient aucun impôt ou taxe. Cette hypothèse vient donc réduire le gain socio-fiscal avant l'entrée dans l'EBE dans l'analyse présente et surestime donc le gain lié à l'expérimentation.

**Les coûts évités par le retour à l'emploi sont estimés par l'association ETCLD à 3 300 € par individu et par an.** Pour mémoire, ces coûts évités sont constitués de gains en terme de santé ou de moindre délinquance. La mobilisation de données individuelles sur la santé requiert des délais qui n'étaient pas compatibles avec le calendrier des travaux menés ici. Cet important volet de l'évaluation n'a donc pu faire l'objet d'une analyse sur données effectives. Certains éléments appellent toutefois à la prudence quant aux économies à attendre en matière de santé liée à l'entrée dans l'EBE : tout d'abord, les effets positifs attendus sont probablement observables seulement sur le long terme ; ensuite, une augmentation des ressources conduit généralement à une *augmentation* des dépenses de santé pour les individus (par exemple, achat de lunettes ou réalisation de soins dentaires). Par conséquent, les gains financiers à attendre d'une amélioration de la santé ne sont pas nécessairement très significatifs à court terme<sup>31</sup>. Les autres coûts évités identifiés dans l'analyse de l'association ETCLD, comme les moindres dépenses liées à la délinquance, semblent difficilement individualisables.

Au final, la comparaison entre situations antérieure et postérieure à l'entrée en EBE menée sur données réelles conduit à un gain net pour la collectivité d'environ 5 000 € par individu et par an, un gain de deux fois et demi moindre à celui estimé sur données simulées (12 700 €). Dans un scénario alternatif où l'ensemble des bénéficiaires de l'expérimentation n'ont pas recours aux prestations sociales, y compris lorsqu'ils n'ont aucun revenu déclaré, le gain net socio fiscal atteint 6 400€ (*cf.* tests de robustesse ci-dessous).

## **2. Evolution du coût socio-fiscal avant et après l'entrée en EBE, en comparaison avec les faux-jumeaux (y compris taux de réduction de 15 %)**

La comparaison du gain socio-fiscal *avant* et *après* l'entrée en EBE, relativement à l'évolution observée dans la population témoin de « faux-jumeaux » permet de tenir compte d'éventuels effets d'aubaine, ainsi que d'autres facteurs susceptibles d'affecter les résultats (conjoncture, changements de législation). Ces résultats doivent donc être comparés aux résultats obtenus sur données simulées, y compris application du taux de réduction. L'analyse sur données réelles permet d'estimer les gains socio-fiscaux à environ 4 600 € par personne par an, contre 10 800 € pour l'analyse de l'association ETCLD (y compris taux de réduction).

---

<sup>31</sup> Sans que cela ne remette en cause bien sûr le gain (non financier) pour la collectivité induite par l'amélioration de la santé de ses membres, notamment les plus fragiles.

Au final, la comparaison du gain socio-fiscal induit par l'entrée en EBE des bénéficiaires de l'expérimentation avec celui obtenu pour les faux-jumeaux conduit à réduire modérément ce gain (de presque 10 % de 5 000 € à 4 600 €). Cela s'explique par l'évolution de la situation des faux-jumeaux, et du jeu du cadre socio-fiscal qui s'adapte à l'évolution de la vie professionnelle. En effet, la situation vis-à-vis de l'emploi des faux-jumeaux s'améliore modérément avec une augmentation de la quotité de travail, ce qui induit des évolutions sur les prestations qu'ils reçoivent ou sur les impôts, taxe ou cotisation qu'ils contribuent à générer - mais dans des proportions qui se compensent. En effet, si les faux-jumeaux bénéficient sur la période observée d'un montant équivalent de prestations sociales, les allocations chômage versées diminuent tandis que la prime d'activité augmente, ce qui traduit bien une amélioration de leur situation professionnelle. Ce basculement entre allocations chômage et prime d'activité témoigne pour ces publics d'une activation des dépenses sociales permise en l'état par le cadre socio-fiscal.

### **3. Les tests de robustesse menés sur données individuelles confirment les ordres de grandeur présentés dans l'analyse précédente**

Plusieurs tests ont été réalisés pour évaluer la robustesse des résultats présentés précédemment :

- **Modification des hypothèses d'imputation des revenus**

Afin de tester l'influence de la méthode d'affectation des revenus d'activité, un test additionnel a été effectué, consistant à annuler l'ensemble des revenus d'activité imputés selon les données d'enquête (cf. partie C.2.). Cette méthode d'imputation par données d'enquête est utilisée pour l'ensemble des bénéficiaires pour lesquels on ne dispose d'aucune information relative aux revenus de ces individus dans les données de Pôle emploi ou de la Cnaf.

Avec cette méthode, le gain socio-fiscal annuel lié à l'expérimentation passe à 6 400 € au lieu de 5 000 € pour la méthode avant-après. Ce scénario consistant à affecter un revenu nul à l'ensemble des individus non observés dans les données de la CNAF ou de Pôle Emploi peut toutefois sembler extrême dans la mesure où il revient à supposer un non-recours total aux prestations sociales pour cette population.

- **Méthode alternative de sélection des faux-jumeaux**

Dans le cadre de l'analyse contrefactuelle, chaque bénéficiaire est comparé à trois faux-jumeaux (cf. section suivante pour le détail de la méthode d'identification des faux-jumeaux). Pour tester la robustesse des résultats obtenus à cette méthode d'identification des faux-jumeaux, une méthode alternative a été développée : parmi les trois faux-jumeaux de chaque salarié en EBE, seuls ceux dont la situation vis-à-vis de l'inscription à Pôle Emploi est la plus proche au 4<sup>ème</sup> trimestre 2016 a été retenue. Cette méthode alternative permet de tenir compte en priorité du parcours professionnel récent des bénéficiaires de l'expérimentation et de rechercher les faux-jumeaux qui leur ressemblent le plus, de ce point de vue spécifiquement. Cette méthode alternative conduit à des résultats très similaires, avec un gain pour la collectivité de 4 400 € par individu et par an (contre 4 600 € présentés

ci-dessus) : les écarts observés entre faux-jumeaux et bénéficiaires ne semblent donc pas de nature à remettre en cause les principaux résultats de notre analyse<sup>32</sup>.

- **Modification des hypothèses de projection des prestations**

Un second test de robustesse consiste à utiliser non pas les montants de prestations sociales effectivement touchées sur la période considérée mais le montant de prestations simulées par la CNAF sur la période considérées (cf. section suivante pour les détails méthodologiques). Le recours à des prestations simulées plutôt que effectivement perçues permet davantage de tenir compte de l'évolution des prestations au fil du temps au vu de la situation familiale des individus. Cette modification sur les prestations retenues laisse les chiffres présentés en partie 1 inchangés.

- **Restriction du champ aux demandeurs d'emploi de catégorie A**

Un test additionnel consiste à restreindre l'analyse du coût socio-fiscal aux bénéficiaires inscrits à Pôle emploi en catégorie A en décembre 2016, et à leurs faux-jumeaux respectifs. Ce test permet de se rapprocher davantage du cadre d'analyse dans lequel les simulations ont été réalisées par l'association ETCLD dans lesquelles les bénéficiaires de l'expérimentation ne bénéficient d'aucun revenu d'activité préalablement à leur entrée en EBE. Sur ce champ restreint, le gain socio-fiscal annuel lié à l'expérimentation passe à 8 100 € au lieu de 5 000 € pour la méthode avant-après, et à 6 800 € au lieu de 4 600 € pour la méthode en différence de différence. Resserrer le ciblage de l'expérimentation permettrait donc d'améliorer son bilan socio-fiscal pour la collectivité.

Au final, l'analyse menée sur données effectives semble indiquer que les économies imputables à l'expérimentation sont assez largement inférieures à celles qui avaient été estimées initialement à partir de simulations. Le dispositif conserverait donc un coût à financer par la collectivité malgré l'activation des dépenses passives : la subvention de l'Etat et des départements (18 160€ de contribution au développement de l'emploi par ETP en 2018<sup>33</sup>) ne serait en effet pas compensée par les gains socio-fiscaux pour la collectivité.

---

<sup>32</sup> On note par ailleurs que, comme expliqué ci-après dans la description détaillée de la méthodologie, la validité d'une analyse par différence de différences ne repose pas sur la similarité à *une date donnée* du groupe des traités et du groupe des témoins. Elle repose plutôt sur l'hypothèse qu'en l'absence du dispositif, les deux groupes auraient évolué de façon similaire.

<sup>33</sup> Source : Arrêté du 20 mars 2018 fixant le montant de la participation de l'Etat au financement de la contribution au développement de l'emploi, pour l'année 2018. « *le montant de la participation de l'Etat au financement de la contribution au développement de l'emploi est fixé, au titre de l'année 2018, à 101 % du montant brut horaire du salaire minimum de croissance* », soit 18 161 € pour un temps plein.

## Annexe 1 : Membres du comité scientifique

### **Arrêté du 28 septembre 2018 portant nomination des membres du comité scientifique en charge de l'évaluation de l'expérimentation territoriale zéro chômeur de longue durée**

Par arrêté de la ministre du travail en date du 28 septembre 2018, sont nommés membres du comité scientifique en charge de l'évaluation de l'expérimentation territoriale zéro chômeur de longue durée :

#### *En qualité de personnalités qualifiées*

M. Bouba Olga (Olivier).

M. Cahuc (Pierre).

Mme Di Paola (Vanessa).

M. Gardin (Laurent).

M. Levoyer (Loïc).

Mme Sabatier (Mareva).

Mme Tuschziner (Carole).

#### *A titre de représentant du comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CNAJEP)*

Mme Péquerul (Irène).

#### *A titre de représentant de l'administration*

M. Nouveau (Cyril) représentant la direction des statistiques, des études et de l'évaluation de la direction générale de Pôle Emploi ou son représentant.

Mme Baccaïni (Brigitte) représentant la sous-direction de l'observation et des analyses statistiques du commissariat général à l'égalité des territoires ou son représentant.

M. Janin (Lionel) représentant la direction de la valorisation et la stratégie de la donnée du commissariat général au développement durable ou son représentant.

M. Aubert (Patrick) représentant la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques ou son représentant.

M. Clément-Ziza (Bruno) représentant du département de la stratégie de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle ou son représentant.

M. Sillard (Patrick) représentant l'institut national de la statistique et des études économiques ou son représentant.

M. Nefussi (Benjamin) représentant la direction de l'animation de la recherche, des études et statistiques ou son représentant.

Le secrétariat de ce comité est assuré par la direction de l'animation de la recherche des études et statistiques.

M. Bouba Olga (Olivier) est nommé président du comité scientifique en charge de l'évaluation de l'expérimentation territoriale zéro chômeur de longue durée

## Annexe 2 : Méthodologie de l'analyse des coûts et bénéfices financiers de l'activation des dépenses passives (Partie IV)

La méthode d'estimation du gain socio-fiscal lié à l'entrée en EBE des bénéficiaires de l'expérimentation repose sur la reconstitution, à partir de données individuelles, de leurs trajectoires en emploi, avant et pendant leur emploi dans les EBE, ainsi que de la reconstitution de l'ensemble du champ des prestations qui ont pu être leur être versées avant l'entrée en EBE. Un travail similaire a été conduit sur des faux-jumeaux qui ont pu être sélectionnés de façon à être le plus ressemblant possible du point de vue de l'éloignement au marché du travail notamment. Cette section détaille (i) les modalités de reconstitution de ces trajectoires en emploi et de prestations sociales versées et (ii) la méthodologie mobilisée pour identifier les faux jumeaux.

### 1. Une reconstitution rétrospective des trajectoires sur trois ans des salariés en EBE à décembre 2018

Dans un premier temps, cette partie présente la méthodologie développée pour reconstituer rétrospectivement les trajectoires des salariés des EBE à fin 2018<sup>34</sup>. La méthodologie permet de reconstituer une chronique d'observation en termes de statut d'emploi, de revenus d'activité ou de prestations sociales perçues ainsi que de prélèvements obligatoires payés par les individus. Les travaux s'appuient sur des sources de données hétérogènes ainsi que sur une méthodologie permettant de réconcilier ces sources et de les mettre en cohérence tout au long de la période pour aboutir à la reconstitution harmonisée des trajectoires.

#### a. *Des sources de données hétérogènes*

##### Les données de l'association ETCLD

Deux types de données provenant de l'association ETCLD ont été utilisées : des données comptables relatives aux EBE et des données individuelles relatives aux salariés des EBE dont certaines provenant d'enquêtes auprès des bénéficiaires.

Les données comptables des EBE ont notamment permis de connaître les montants totaux de taxes et impôts payés par les EBE, qui sont ensuite affectés aux individus pendant leur emploi en EBE dans le cadre de l'analyse coûts-bénéfices. En pratique, les montants observés pour une année et une EBE données sont rapportés au nombre de salariés présents pour l'EBE l'année en question. Le montant moyen ainsi obtenu est affecté à chaque salarié de l'EBE pour l'année donnée dès lors que le salarié travaille pour l'EBE.

Les données individuelles permettent de connaître, d'une part, pour les bénéficiaires enquêtés, leurs caractéristiques individuelles : âge, genre, date de naissance, état civil, niveau de formation, et d'autre part, pour presque tous les salariés de chaque EBE, leur date de début de contrat, leur quotité de travail, et leur salaire<sup>35</sup>. Si ces données permettent d'établir une analyse fine des coûts et bénéfices liés à l'entrée en EBE selon les caractéristiques des salariés, elles permettent avant tout de disposer

---

<sup>34</sup> Par la suite, la méthode est étendue pour reconstituer la trajectoire des témoins auxquels sont comparés les salariés des EBE pour l'analyse contrefactuelle (cf. partie II)

<sup>35</sup> Une EBE n'a pas fourni ces informations : on suppose alors que les salariés sont à temps plein et au SMIC.

d'informations pour repérer et identifier les salariés des EBE dans les autres sources de données mobilisées, par comparaison et rapprochement (*cf.* encadré ci-dessous).

### Les données de la CNAF

Des données provenant de la CNAF, relatives à l'ensemble des individus salariés ou non d'une EBE, ont été utilisées. Elles permettent d'une part de reconstituer les prestations perçues par les individus, d'autre part de récolter des informations sur leurs trajectoires de revenus.

La CNAF a d'abord apparié la liste de bénéficiaires et de faux-jumeaux à leurs propres bases de données, à partir des noms et prénoms. Certaines des prestations versées par la CNAF sont individuelles, mais beaucoup dépendent de la situation du foyer : par conséquent, la CNAF a recherché dans ses fichiers les bénéficiaires et les faux-jumeaux parmi les personnes responsables du dossier CNAF, mais aussi parmi les autres membres du foyer correspondant au dossier. La recherche est effectuée parmi les dossiers en 2016, 2017 ou 2018, et pouvoir ensuite utiliser les informations afférentes pour reconstituer l'évolution de la situation des bénéficiaires et des faux jumeaux avant leur entrée dans les EBE (T4 2016) et après (T4 2018). Cet appariement a permis à la CNAF de retrouver un NIR<sup>36</sup> pour chaque individu de l'échantillon membre d'un foyer pour lesquels une prestation au moins a été versée depuis 2016. La CNAF a ensuite pu rechercher l'ensemble des dossiers rattachés aux NIR ainsi retrouvés.

Ces dossiers permettent d'extraire les informations relatives aux prestations versées, qui peuvent être regroupées en deux catégories : prestations « contemporaines » et prestations annuelles versées sur la base du revenu de l'année n-2.

- Les prestations contemporaines sont la prime d'activité (PPA), le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et le complément d'allocation adulte handicapé (CAAH). Leurs montants sont calculés sur la base des ressources du trimestre précédent ;
- Les aides au logement (APL : aide personnalisée au logement ; ALF : allocation de logement familiale ; ALS : allocation de logement sociale) sont versées sur la base des revenus de l'année n-2<sup>37</sup>. Toutefois, quand la situation d'un individu devient plus défavorable, le mécanisme dit d'abattement-neutralisation permet de prendre en compte instantanément la baisse de revenus dans le calcul des droits à prestation.

Pour l'ensemble des personnes éligibles à l'une de ces prestations, les revenus de la période de référence, et les montants de prestation versés sont ainsi connus.

D'autres prestations gérées par la CNAF ne sont pas prises en compte ici, notamment les allocations familiales, qui dépendent à la fois des revenus et de la configuration du foyer. En effet, les plafonds de revenu pour bénéficier de ces aides sont relativement élevés par rapport à la situation des individus considérés dans notre analyse : en première approche, on peut donc supposer que l'évolution des ressources des individus dans le champ de notre analyse est suffisamment restreinte pour que les ressources ne soient pas un facteur limitant pour l'accès à ces prestations. A configuration familiale

---

<sup>36</sup> Numéro d'inscription au répertoire. Il est nécessaire de passer par un appariement nom-prénom pour retrouver les NIR des individus car la Dares n'a pas accès à cet identifiant.

<sup>37</sup> La réforme des aides au logement prévoit une évolution du mode de calcul de ces aides, mais ne s'appliquera qu'à compter de janvier 2020, et n'a donc pas d'effet dans le cadre de notre analyse.

donnée, l'accès à ces aides n'évolue pas et elles sont sans incidence sur l'évolution du coût socio-fiscal en lien avec l'expérimentation. En outre, l'évolution de la configuration familiale n'est pas connue, et serait en tout état de cause assez indépendante de l'effet du changement de statut – relativement à l'emploi – et de revenus qu'on cherche à mesurer ici. Pour la même raison, les prestations relatives à l'accueil du jeune enfant et la prime de rentrée scolaire ne sont pas non plus prises en compte. La prime exceptionnelle de fin d'année n'est pas non plus prise en compte : cette prime est conditionnée à la perception des autres minimas sociaux et viendrait donc renchérir le coût socio-fiscal pour les bénéficiaires avant l'entrée en EBE d'un montant annuel variant entre 150 et 400 € (selon la configuration familiale que nous ne connaissons pas) ; en tout état de cause, cela ne modifierait pas l'ordre de grandeur des résultats présentés ici .

Ces données, relatives aux prestations effectivement perçues, sont disponibles jusqu'à décembre 2018. Afin de se projeter à plus long terme, la CNAF a également simulé les droits aux aides au logement à horizon deux ans, sous l'hypothèse que la configuration du foyer reste identique, sur la base des revenus trimestriels connus dans la base CNAF (scénario 1) ou des revenus imputés par la Dares pour le premier trimestre 2019 selon la méthode expliquée dans la partie suivante (scénario 2). L'objectif est ici de neutraliser l'existence de mécanismes d'intéressement qui, pour une période donnée inférieure à 24 mois, propose des conditions temporairement plus avantageuses en termes de cumul entre prestations sociales et revenu d'activité. Dans les deux cas, cette simulation n'intègre pas le mécanisme d'abattement-neutralisation et peut donc conduire à sous-estimer les montants d'aides au logements réellement perçus pour cette période, pour l'ensemble des individus de notre base d'étude qu'ils soient salariés en EBE ou non.

#### Les données de Pôle emploi

Des données provenant de Pôle Emploi, relatives à l'ensemble des individus salariés ou non d'une EBE, ont été également utilisées. Comme pour les données CNAF, un appariement sur la base des informations de l'état civil est utilisé pour retrouver les identifiants Pôle emploi correspondant aux individus de notre base d'étude (bénéficiaires et faux-jumeaux).

Pour chacun des individus retrouvés, on dispose ainsi de l'historique de son parcours à Pôle Emploi sur la période 2016-2018. Sont en particulier disponibles les dates de début et de fin d'inscription ainsi que la catégorie d'inscription pour chaque mois de la période. Il est ainsi possible de reconstruire la durée continue d'inscription en catégorie A à compter de janvier 2016 et qui peut servir à identifier les demandeurs d'emploi de longue durée parmi les inscrits à Pôle emploi. Le nombre d'heures travaillées chaque mois est aussi disponible ainsi que des informations sur le passage en formation et le type d'accompagnement dont a bénéficié le demandeur d'emploi sur la période. Les données de Pôle emploi permettent aussi d'identifier les demandeurs d'emploi bénéficiant d'une allocation chômage et détaillent alors le type d'allocation et les montants d'allocations perçus.

### L'enquête par questionnaire de la Dares sur les territoires expérimentaux

L'enquête menée par la Dares dans le cadre de cette évaluation a porté sur l'exhaustivité des salariés des EBE à mi-2018 et a permis de recueillir les réponses de 65 % d'entre eux (cf. encadré pour une présentation de l'enquête). Des travaux d'expertise et de redressement de la non-réponse totale ont permis de montrer que le biais de sélection introduit par cette collecte partielle pouvait être neutralisé dans la production de résultats statistiques par l'application de méthodes usuelles adéquates (voir ci-dessous).

Les données de l'enquête contiennent des informations qui permettent notamment de compléter ou d'évaluer la cohérence des sources administratives utilisées en parallèles. Celles-ci ont trait notamment au revenu, au statut d'emploi, au niveau de formation, à l'existence éventuelle d'un handicap et, plus largement, à l'ensemble des caractéristiques sociodémographiques (âge, sexe, taille et composition du ménage). Ces informations sont mobilisées par la suite pour établir des statistiques descriptives sur les trajectoires des salariés des EBE ainsi que pour compléter les données administratives dans l'imputation des ressources au cours de la période d'observation.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> L'ensemble de ces informations sont également présentes et mobilisées pour les faux jumeaux dans le cadre de l'évaluation par démarche contrefactuelle.

### **Présentation de l'enquête de la DARES sur les territoires de l'expérimentation TZCLD :**

L'enquête a été réalisée en France métropolitaine dans les 10 territoires pilotes (ou expérimentaux) et dans des territoires similaires (dits témoins<sup>39</sup>) en termes de chômage de longue durée, de niveaux de vie et de caractéristiques sociodémographiques (commune, quartier prioritaire de la politique de la ville ou IRIS). Les personnes interrogées se répartissent en cinq catégories :

- trois populations dans les territoires « pilotes » : bénéficiaires, éligibles (chômeurs de longue durée et des bénéficiaires du RSA) et résidents âgés de plus de 18 ans ;
- deux populations dans les territoires « témoins » : éligibles et résidents (appelés par la suite éligibles témoins et résidents témoins)

Les deux objectifs principaux de cette enquête sont de :

- compléter les données disponibles dans les fichiers administratifs pour analyser les trajectoires professionnelles et sociales des bénéficiaires et mesurer l'impact du dispositif sur celles-ci (emploi, bien être, santé, lien social) en les comparant à une population témoin ;
- évaluer l'impact de l'expérimentation sur les résidents des territoires de l'expérimentation, en particulier leur cadre et qualité de vie. Les principaux thèmes abordés par l'enquête sont les suivants : conditions de vie (bien être, santé, logement, situation financière, etc.), cadre et qualité de vie.

La collecte est prévue en trois vagues. La première vague a eu lieu du 20 août au 20 novembre 2018, un an et demi après l'entrée dans le dispositif. Deux ré-interrogations sont ensuite prévues et commenceront fin 2019 et 2021. Plusieurs modes de collecte sont utilisés. Pour tous les types de publics (bénéficiaires, éligibles et résidents), une collecte Internet est privilégiée. Elle est complétée par une collecte par téléphone afin d'accroître le taux de réponse de l'enquête. Le prestataire et organisme collecteur BVA est chargé de réaliser l'enquête sur le terrain.

La base de sondage pour les résidents des territoires pilotes et témoins est la base de la taxe d'habitation. Les bases de sondage pour les bénéficiaires, éligibles des territoires pilotes et témoins sont le fichier historique de Pôle Emploi et la base des bénéficiaires du RSA. Les bénéficiaires ainsi que les éligibles des territoires pilotes, ont été interrogés de manière exhaustive.

Une fois la 1<sup>ère</sup> vague terminée, il a fallu procéder à différentes étapes afin d'obtenir des résultats représentatifs :

1) La correction de la non-réponse, faite en deux temps :

- l'estimation de la probabilité de non-réponse par l'estimation d'un modèle économétrique à choix discret a permis d'identifier les caractéristiques des enquêtés pouvant expliquer la non-réponse totale
- la constitution de groupes de réponse homogène (GRH) à partir de méthodes usuelles de classification ascendante hiérarchique (CAH) a permis de découper l'échantillon en six groupes, chacun caractérisé par des taux de réponse comparables, et d'estimer une probabilité de réponse moyenne pour chacun des enquêtés de ces groupes. L'échantillon a

<sup>39</sup> Au total, ont été sélectionnés comme témoins 9 IRIS distincts, 15 QPV distincts et 119 communes distinctes.

été repondéré en associant à chaque enquêté répondant un poids égal à l'inverse de la probabilité de réponse prédite individuellement par la méthode précédente.

2) L'application d'une méthode de calage sur marge afin de combler les écarts résiduels entre la structure de l'échantillon ainsi repondéré et la structure de la population des salariés des EBE. Cette méthode a permis de corriger à la marge les poids obtenus au terme de l'étape précédente afin que l'échantillon soit représentatif de la population des bénéficiaires sur la base des caractéristiques individuelles observables pour l'ensemble de la population des salariés des EBE (sexe, âge, niveau de diplôme, territoire). Une méthodologie similaire a été appliquée pour les éligibles et les résidents de l'échantillon. Ces méthodes assurent à la base finale une représentativité des résultats sur l'ensemble des bénéficiaires à juin 2018.

Cette enquête s'inscrit dans le cadre de l'évaluation de l'expérimentation Territoires Zero chômeur de longue durée, prévue par la loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée. Selon le décret n° 2016-1027 du 27 juillet 2016 : « l'évaluation mesure les effets de l'expérimentation sur la situation globale des territoires en matière d'emploi, de qualité de vie, d'inégalités et de développement durable. En particulier, elle s'attache à déterminer l'impact de l'expérimentation sur ces différents aspects, en comparant l'évolution constatée sur ces dimensions par rapport à une situation où l'expérimentation n'aurait pas été mise en place. Elle utilise à cette fin tous les instruments d'observation adaptés de nature quantitative ou qualitative ».

#### *b. L'appariement des données*

Les individus de l'échantillon utilisé pour l'étude, qui sont recherchés dans les différentes sources de données susmentionnées, sont identifiés par un identifiant unique muet créé de manière *ad-hoc*. Cet identifiant permet d'apparier les données issues de l'association ETCLD, de la CNAF, de Pôle Emploi et de la Dares en une base unique comprenant une ligne par individu et par mois, comprenant l'ensemble des individus de l'échantillon pour la période allant du quatrième trimestre 2016 au premier trimestre 2019. Cette étape nécessite tout d'abord que les états civils des individus rattachés aux identifiants aient été retrouvés dans chacune des sources administratives mobilisées.

#### **Rechercher et apparier les individus sur la base de leur état-civil**

Cet encadré présente les principes de la méthodologie utilisée ici pour rechercher et apparier des individus identiques issues de bases de données différentes à partir de leur État-civil. En effet, tant pour les données administratives de la CNAF, de Pôle Emploi ou de l'ASP que pour les données d'enquête de la Dares, il n'a pas été possible d'accéder au NIR ou à tout autre identifiant unique approchant pour identifier les individus. Or, pour pouvoir reconstituer au mieux les trajectoires des individus rétrospectivement sur trois ans, tant en termes d'accès aux différentes prestations sociales existantes que d'inscription à Pôle Emploi, il convient d'identifier et d'articuler entre eux les épisodes de présence de chaque individu dans le champ de l'étude dans chacun des fichiers mobilisés.

Pour ce faire, la Dares a fourni à chacun des producteurs des données administratives mobilisées une liste des états-civils des individus à rechercher dans les fichiers de données (nom, prénom,

commune de résidence, date de naissance). Chacun des producteurs a recherché dans ses données administratives les individus les plus proches du point de vue de cette liste d'informations. Cependant, il est fréquent que, à la suite de problèmes de saisie informatique des données, les chaînes de caractères correspondant à ces informations ne soient pas identiques d'un fichier à l'autre. Un retour des seuls individus ayant fait l'objet d'un appariement exact sur les chaînes de caractères correspondant à l'État-civil serait donc trop restrictif et conduirait à l'exclusion de la base l'ensemble des individus existant dans les données administratives et pour lesquels les chaînes de caractères définissant l'État-civil seraient légèrement différentes d'une base à l'autre (par exemple, non-respect de la casse, inversion du mois et de l'année dans la saisie de la date de naissance, une inversion entre le code commune Insee et le code postal de la commune de résidence, etc.). Il est donc nécessaire de recourir à des méthodes d'appariement automatisées qui soient plus souples qu'un appariement exact et permettant tout de même d'éliminer les rapprochements dont la qualité d'adéquation serait *a priori* jugée douteuse.

La méthode proposée procède en trois étapes : 1) l'application de traitements préalables d'harmonisation aux chaînes de caractères sur la base desquels l'appariement est réalisé (les États-civils dans le cas présent), 2) la définition d'une distance permettant d'identifier les individus dans chacune des bases appariées qui sont plus ou moins proches les uns des autres et 3) la définition de critères opérationnels permettant de définir un seuil au-delà duquel des individus ne sont plus appariables. En pratique, les étapes suivantes ont été suivies :

Tout d'abord, les informations constitutives des États-civils des individus sont concaténées les unes aux autres et intégralement passées en majuscules et l'ensemble des espaces sont éliminés de la chaîne de caractère ainsi construite pour chaque individu dans chacune des bases appariées.

Ensuite, chaque individu d'une base est comparé à chaque individu de l'autre base et une distance entre eux est construite. Différentes distances existent entre chaînes de caractères. Leur principe général consiste à compter le nombre de permutations qu'il faut faire subir à l'une des chaînes considérées pour retomber sur l'autre. Ce nombre de permutations peut être normalisé en le rapportant à la taille moyenne des deux chaînes de caractères, afin d'éviter de biaiser systématiquement le sens de l'appariement en faveur des chaînes de caractères les plus courtes. En effet, plus une chaîne de caractère est longue, plus le risque d'erreur est grand.

Sur la base de cette distance, on retient les plus proches voisins comme sujets candidats à l'appariement. Lorsqu'une paire d'individus dont chacun est issu de l'une ou l'autre des bases que l'on souhaite appairer se distingue nettement, *ie* que la distance entre eux est nettement plus faible que la plus faible des distances suivantes, les deux individus sont appariés. Lorsque la ressemblance entre une paire est moins flagrante qu'entre d'autres paires candidates, un travail de reprise manuel est nécessaire<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Pour plus de précisions sur les méthodes d'appariement sur chaînes de caractères et la documentation d'une application concrète, voir HAMEAU, A., LARIEU, S., MARRAKCHI, A., MONTAUT, A., DIXTE, C., CODER, Y., HARMAN, S. (2019), « Appariement entre l'enquête emploi et le fichier historique des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi : méthodologie et premiers résultats », Document d'étude de la Dares

c. *La reconstitution des trajectoires d'activité, de revenus et de droits sociaux*

i. **Une stratégie d'imputation des revenus adaptée à la diversité des situations observées au cours des trajectoires**

L'estimation du gain socio-fiscal lié à l'entrée dans une EBE (et pour les faux-jumeaux) requière des informations relatives aux salaires, notamment pour calculer les cotisations sociales, y compris dans la période qui précède l'entrée dans les EBE. Comme cette information est manquante, différentes méthodes ont été employées pour l'estimer au mieux. En effet, la diversité des situations observées pour les individus du champ de l'analyse, et la multiplicité des sources de données, nécessite d'adopter une stratégie pour mettre ces sources en cohérence et être en mesure de reconstituer de façon harmonisée des trajectoires rétrospectives faisant intervenir des informations issues de chacune de ces sources. Cette stratégie se décline en plusieurs étapes.

• **Individus non-salariés d'une EBE**

Pour les individus retrouvés dans le fichier de Pôle Emploi, lorsqu'ils sont indemnisables et travaillent, le nombre d'heures travaillées est utilisé afin de reconstituer un revenu d'activité, en faisant l'hypothèse que les individus sont rémunérés au Smic horaire. Lorsque le nombre d'heures travaillées renseigné est supérieur à un temps plein (soit 151,67 heures par mois), on suppose que l'individu gagne le Smic, sauf si un revenu d'activité contemporain est disponible à partir des données de la CNAF, auquel cas on suppose que le revenu mensuel de l'individu est égal à la moyenne entre ce revenu et le Smic.

Lorsque les individus ne sont pas retrouvés dans le fichier de Pôle Emploi mais qu'ils sont présents dans celui de la CNAF, les données de la CNAF relatives au revenu d'activité sont utilisées : données correspondant au revenu contemporain, s'il est disponible et si le mois d'étude est inclus dans le trimestre de référence ; revenu plus ancien sinon lorsqu'il est renseigné au titre des aides au logement et si le mois d'étude est inclus dans la période de référence correspondantes.

Lorsqu'un individu est retrouvé pour certains mois seulement, pour les mois manquants de 2016 et 2017, un revenu correspondant au point de sortie des aides au logement (montant de revenu d'activité minimal pour que l'individu n'ait plus droit aux aides) lui est imputé, calculé comme le 95<sup>e</sup> percentile des revenus d'activité des individus ayant droit à ces aides et se trouvant dans la même configuration familiale.

Enfin, pour les années 2018 ou 2019, ou lorsque l'individu n'est retrouvé dans aucune de ces sources, un revenu lui est imputé par la Dares selon la méthode exposée à la fin de partie C.2.

L'utilisation des différentes méthodes pour l'affectation des revenus d'activité de décembre 2016 et 2018 est détaillée dans le tableau 1.

Tableau 1 – Part des différentes méthodes utilisées pour l’affectation des revenus pour les mois de décembre 2016 et 2018

	décembre 2016			décembre 2018		
	total	bénéficiaires	faux-jumeaux	total	bénéficiaires	faux-jumeaux
salariés en EBE	0%	1%	0%	49%	99%	0%
Pôle emploi et/ou Cnaf	57%	53%	60%	10%	0%	20%
Pôle emploi	14%	8%	21%	9%	0%	18%
PE écrêté ou Pôle emploi + Cnaf	2%	1%	3%	1%	0%	2%
CNAF trimestre de référence	14%	17%	12%	0%	0%	0%
CNAF année n-2	26%	28%	24%	0%	0%	0%
Imputation	43%	46%	40%	41%	1%	80%
Point de sortie APL	19%	26%	12%	0%	0%	0%
Imputation utilisant l'enquête	24%	20%	28%	41%	1%	80%

Source : Dares

Lecture : pour le quatrième trimestre 2016, le revenu d’activité est imputé par le biais d’une méthodologie fondée sur l’utilisation de régressions sur les données d’enquête de la Dares pour 24 % des individus dans le champ de l’étude

- **Individus salariés d’une EBE**

Pour les individus salariés d’une EBE, à partir de leur date d’entrée dans l’EBE, le salaire renseigné dans les données de l’association ETCLD est utilisé. Lorsque celui-ci n’est pas renseigné mais qu’un temps de travail est renseigné, un revenu d’activité total est calculé en supposant que l’individu est payé au Smic horaire. Si aucune de ces deux données n’est disponible, on suppose que l’individu est à temps plein et est rémunéré au Smic (ce qui est le cas de la majorité des salariés en EBE).

Pour ces individus avant leur entrée en EBE, la même méthode que pour les individus témoins est utilisée (cf. paragraphe précédent).

## ii. L'utilisation des données d'enquête pour compléter les données administratives (approche détaillée)

Pour les individus qui ne sont pas en emploi en EBE, et qui ne sont retrouvés ni dans les données de Pôle Emploi ni dans celles de la CNAF, on ne dispose d'aucune information directe sur leur revenu d'activité : un revenu d'activité doit donc leur être imputé en fonction de leurs caractéristiques.

Pour ce faire, les données issues de l'enquête sont utilisées. Celle-ci contient bien une variable de revenu d'activité, mais d'une part, elle est discontinue (il s'agit des tranches de revenu), d'autre part elle porte sur les revenus du ménage et non de l'individu.

Dans un premier temps, on a donc regardé la répartition des revenus du ménage (par tranche) en fonction de la composition du ménage et du statut d'emploi de l'individu enquêté. Il ressort de cette analyse que pour les individus des ménages composés d'un seul adulte, la distribution des revenus est très resserrée autour d'un mode unique, dépendant du statut d'emploi de l'individu. Pour les autres configurations de ménages, en revanche, les distributions sont beaucoup plus étalées, ce qui s'explique par les différentes situations des autres adultes du ménage, pour lesquelles on ne dispose d'aucune information : dans cette configuration, il est dès lors impossible de déduire un revenu de l'individu à partir du revenu du ménage. On a donc utilisé seulement les observations correspondant aux ménages composés d'un seul adulte pour imputer des revenus à des individus appartenant à des ménages de configurations différentes, ce qui repose sur l'hypothèse qu'à caractéristiques individuelles identiques ces individus ont des revenus identiques indépendamment de la configuration de leur ménage.

Pour la suite, on travaille non pas sur les niveaux de revenu directement mais sur leurs logarithmes. On affecte à chaque tranche de revenus une valeur correspondant à la moyenne des logarithmes de ses bornes, puis on effectue une régression spécifique par statut d'emploi afin d'expliquer ces valeurs par les différentes caractéristiques observées (ménage ou individu). Les coefficients des régressions sont alors utilisés pour prédire, pour chaque individu, le revenu qu'il aurait dans chaque statut d'emploi. En fonction de son statut d'emploi, chaque individu se voit alors affecter le revenu d'activité prédit par le jeu de coefficients de la régression correspondante, pour l'ensemble des périodes où aucune information de la CNAF ou de Pôle Emploi n'est disponible concernant son revenu d'activité.

## iii. La simulation de prestations sociales à intéressement de moyen terme neutralisé

La trajectoire de revenus d'activité de l'ensemble des individus est ainsi reconstituée pour octobre 2016 – mars 2019.

Les allocations chômage (dont l'allocation de solidarité spécifique ASS et l'allocation de retour à l'emploi ARE) sont renseignées à partir des données de Pôle Emploi.

Les prestations versées – PPA, RSA, AAH et CAAH, aides au logement – sont renseignées à partir des données de la CNAF.

Les cotisations patronales et salariales sont simulées à partir de la législation en vigueur pour les différentes années considérées<sup>41</sup>. Les comptes des EBE permettent de retenir les montants effectifs

---

<sup>41</sup> Avec le soutien de la DSS

versés de CICE et de taxes et impôts : ces montants sont individualisés en fonction des effectifs annuels de chaque EBE, et imputés aux salariés de chaque EBE. Pour les autres individus – et pour les salariés des EBE avant leur entrée en EBE – ces montants ne sont pas connus : le CICE est imputé – sous l’hypothèse que l’ensemble des entreprises employant les salariés du champ de l’étude bénéficient du CICE – en appliquant un taux de 6 % en 2016, 7 % en 2017 et 6 % en 2018<sup>42</sup> au salaire brut (au-dessous de 2,5 Smic) ; les impôts et taxes payés par les entreprises hors EBE dans lesquelles les salariés auraient pu travailler avant leur entrée en EBE sont négligés<sup>43</sup>. Ceci est une approximation, susceptible d’introduire un biais ; en tout état de cause ce biais est favorable à l’estimation des économies permises dans le cadre de l’expérimentation.

Les individus du champ d’étude considérés, aux revenus peu élevés, sont peu susceptibles d’être imposables, ce que confirme une simulation approximative<sup>44</sup> de leur impôt sur le revenu : l’impôt sur le revenu n’est donc pas pris en compte dans le calcul du gain socio-fiscal induit par l’expérimentation. Par ailleurs, l’évolution des revenus des individus affecte leur consommation donc les montants de TVA reversés. Il est supposé ici que lorsqu’il dispose de 1 euro de revenu disponible supplémentaire, l’individu augmente sa consommation hors logement de 1 euro, ce qui correspond à une propension à consommer de 1. Cette consommation supplémentaire se décompose en

- 20 % d’alimentaire (hors alcool et tabac) avec une TVA à 5 %, et
- 80 % d’autres biens de consommation (vêtements, santé, loisirs, etc.) avec une TVA à 20 %

Ces parts sont établies à l’aide des comptes des ménages de l’Insee pour les deux premiers quintiles de revenus<sup>45</sup>. Sous ces hypothèses, un euro de revenu supplémentaire conduit à reverser 0,14 euro de TVA.

Le solde pour la collectivité est finalement calculé comme la différence entre les gains – cotisations patronales, cotisations salariales, autres impôts et taxes versés par les EBE, TVA versée par les individus – et les coûts – allocations chômage, prestations sociales (PPA, RSA, AAH et CAAH, aides au logement) et CICE.

*d. Les limites de l’approche : de l’intérêt de compléter par une démarche contrefactuelle*

La méthodologie présentée jusqu’à présent permet de reconstituer les trajectoires rétrospectives sur trois ans des salariés des EBE à fin 2018. Elle permet ainsi d’étudier les évolutions qu’ils connaissent sur la période 2016 – 2018 en termes de statut d’emploi, de revenus d’activité, de prestations sociales perçues ou de prélèvements obligatoires versés et, ce faisant, de comparer leur situation avant et après leur entrée en EBE. La comparaison de ces différents postes permet donc de répliquer les calculs

---

<sup>42</sup> A compter de 2019 le CICE est transformé en exonération de cotisations sociales

<sup>43</sup> De même, les impôts et taxes payés par les entreprises dans lesquels travaillent les faux jumeaux sélectionnés pour l’analyse contrefactuelle sont également négligés. Cela revient à légèrement sous-estimer les rentrées de prélèvements obligatoires associées au contrefactuel, ce qui, à nouveau, induit un léger biais favorable à l’expérimentation. Toutefois, l’imputation d’impôts et taxes pour ces entreprises et leur attribution aux faux jumeaux aurait nécessité de disposer d’informations détaillées sur la taille et la situation économique des entreprises employant les faux jumeaux, information qui n’est pas disponible.

<sup>44</sup> L’impôt sur le revenu est calculé par foyer fiscal et nous ne disposons pas des données afférentes (composition du foyer, revenus des autres membres) pour le calculer de manière exacte.

<sup>45</sup> Source Insee (2011)

présentés dans le bilan intermédiaire de l'association ETCLD sur l'évolution du coût net pour le secteur public d'un salarié en EBE par rapport à sa situation avant son entrée dans l'expérimentation.

Toutefois, à ce stade, il n'est pas encore possible d'identifier la part de cette évolution qui peut être attribuée à l'existence des EBE. En effet, il est probable que, même en l'absence d'expérimentation, une part non négligeable des personnes embauchées comme salariés au sein des EBE auraient retrouvé un emploi et, ce faisant, auraient vu leur coût social net diminuer sur la période. Ainsi, les données issues de l'enquête de la Dares suggèrent qu'en 2018, des populations similaires sur des territoires comparables (*cf.* encadré) auraient connu un taux de retour à l'emploi compris entre 40 % et 45 %. Pour pouvoir identifier l'impact propre de l'expérimentation sur les trajectoires d'insertion professionnelle des salariés et sur la réduction de leur coût net pour les finances publiques, il faut être en mesure de défalquer des évolutions avant / après une estimation de ces évolutions qui auraient été observées pour ces personnes sur la même période *en l'absence d'expérimentation*. Le but de la partie suivante est de présenter une méthodologie permettant d'estimer la trajectoire moyenne qu'auraient connue les salariés des EBE en l'absence de l'expérimentation.

## **2. Une démarche contrefactuelle pour estimer ce qu'auraient été les trajectoires des salariés des EBE en l'absence de l'expérimentation**

### *a. Principes généraux de la démarche : une approche contrefactuelle comptable plus qu'économétrique*

Le but d'une approche par contrefactuel est de disposer d'une estimation crédible de ce qu'auraient été, en moyenne, les trajectoires des bénéficiaires d'un dispositif en l'absence de ce dispositif. Étant donné qu'un bénéficiaire ne peut être observé simultanément dans le dispositif évalué et en-dehors de celui-ci, la démarche consiste à estimer le contrefactuel à partir d'individus qui ne sont pas entrés dans le dispositif mais dont le profil ou les évolutions passées laissent à penser qu'ils auraient en toute probabilité connu des trajectoires comparables en moyenne à celles qu'auraient connues les bénéficiaires en l'absence de dispositif. Il s'agit donc de proposer une méthodologie permettant de sélectionner un ensemble d'individus pour servir à construire ce contrefactuel.

Cette méthode ne nécessite pas que les faux jumeaux sélectionnés soient identiques aux salariés des EBE en tout point du temps. En effet, la validité de la méthode de la différence en différences repose sur l'hypothèse que les trajectoires sur le marché du travail des individus non traités et celles des bénéficiaires -s'ils n'avaient pas été traités- auraient évolué de façon parallèle. L'existence de légères différences en niveau à un moment donné de la période d'observation entre les individus non traités sélectionnés pour l'analyse contrefactuelle et les bénéficiaires n'est donc pas de nature à remettre en cause la crédibilité de la démarche, tant qu'elle ne jette pas le doute sur la capacité du contrefactuel à remplir sa fonction en évolution.

### *b. Le choix du contrefactuel*

Les individus choisis pour l'analyse contrefactuelle sont ci-après désignés comme faux-jumeaux. L'objectif de la démarche est d'associer un ensemble de faux-jumeaux à chaque salarié d'EBE à mi-2018. En effet, les faux-jumeaux sont sélectionnés à partir des données d'enquête de la Dares qui contient *ex ante* les informations nécessaires à leur sélection avant appariement avec les données administratives. L'analyse par différence-de-différences porte donc sur le champ restreint des 434

bénéficiaires à mi-2018, et non sur l'ensemble des bénéficiaires à fin 2018, car il n'aurait pas été possible d'attribuer des faux-jumeaux à ceux d'entre eux qui sont entrés en EBE à partir du troisième trimestre et qui ne sont donc pas présents dans l'enquête.

La méthodologie d'attribution des faux-jumeaux est présentée ci-dessous. Afin de rendre les résultats plus robuste et de limiter l'importance de l'aléa statistique dans les résultats finaux de comparaisons, le choix retenu est d'attribuer trois faux-jumeaux à chaque salarié d'EBE. Les faux-jumeaux sont sélectionnés avec remise, c'est-à-dire qu'il est possible que deux salariés d'EBE partagent un ou plusieurs faux-jumeaux.

Tableau 2 – Distribution du nombre de faux-jumeaux par bénéficiaire

Nombre de bénéficiaires associés	Part de faux-jumeaux (en %)
1	85,6
2	12,3
3	2,1

Source : enquête sur la Qualité de vie dans les territoires pour l'évaluation de l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée, Dares ; calculs Dares

Champ : ensemble des salariés en EBE à juin 2018 présents dans l'enquête

Lecture : 2,1 % des faux-jumeaux sont associés à 3 bénéficiaires.

**i. Retour sur le design de l'enquête statistique de la Dares : territoires et populations**

L'échantillonnage de l'enquête a été conçu à des fins d'évaluation par comparaison de populations et de territoires (*cf.* encadré). En pratique, l'enquête s'adresse, outre les salariés des EBE à juin 2018, à des populations définies *ex ante* par la Dares comme éligibles à une embauche en EBE, composée de demandeurs d'emplois inscrits à Pôle Emploi pour une durée supérieure à douze mois cumulés et de bénéficiaires du RSA<sup>46</sup>. Par ailleurs, outre les territoires sur lesquels l'expérimentation TZCLD s'est déployée, l'enquête porte sur des territoires dits « témoins », sélectionnés *ex ante* pour leur ressemblance avec les territoires de l'expérimentation (*cf.* ci-dessous et encadré). Il a ainsi été choisi de sélectionner les faux-jumeaux parmi les populations éligibles sur les territoires témoins. En effet, cette sous-population constitue un vivier de sélection échantillonné *ex ante* pour sa comparabilité avec les salariés des EBE. De plus, le fait de tirer les faux-jumeaux dans les territoires témoins et non sur ceux de l'expérimentation tient à l'existence d'un biais de sélection des salariés des EBE parmi l'ensemble des populations qui constituent la cible potentielle de l'expérimentation sur les territoires expérimentaux.

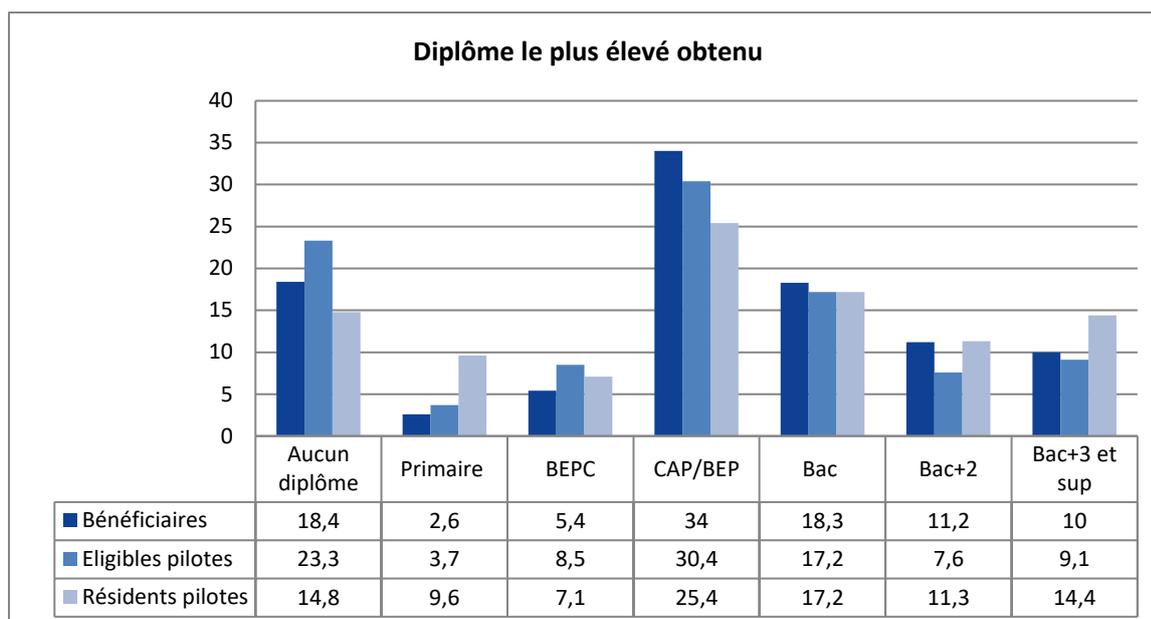
---

<sup>46</sup> Rappelons que cette situation est mesurée en décembre 2017 et qu'elle a pu évoluer entre cette date et la date d'interrogation des enquêtés, entre août et novembre 2018.

Tableau 3 – caractéristiques des bénéficiaires de l’expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée et des éligibles sur les territoires pilotes et témoins

	Sexe (en %)		Âge (en %)				
	Femme	Homme	33 ans et moins	De 34 à 42 ans	De 43 à 51 ans	De 52 à 61 ans	62 ans et plus
<b>Bénéficiaires</b>	46	54	18	19	28	30	4
<b>Éligibles pilotes</b>	51	49	32	23	21	18	6
<b>Éligibles témoins</b>	53	47	29	27	19	19	6
<b>Résidents pilotes</b>	52	48	20	16	16	17	31
<b>Résidents témoins</b>	51	49	16	18	16	16	33

	Nombre de personnes dans le foyer (en %)			
	1	2	3	4 et plus
<b>Bénéficiaires</b>	25	29	20	26
<b>Éligibles pilotes</b>	20	26	21	33
<b>Éligibles témoins</b>	21	23	21	35
<b>Résidents pilotes</b>	24	33	16	27
<b>Résidents témoins</b>	24	32	16	28



## ii. Le choix des territoires témoins

Les territoires témoins sont déterminés en amont de l'échantillonnage de l'enquête de la Dares (cf. encadré). Chaque territoire expérimental se voit associer deux ou trois territoires témoins. Les territoires témoins sont choisis en-dehors de la zone d'emploi<sup>47</sup> des territoires expérimentaux associés, afin d'éviter que les comparaisons ne captent des effets de contamination de l'expérimentation sur des territoires proches.

Les territoires témoins sont retenus pour leur ressemblance avec les territoires expérimentaux sur la base d'un ensemble de caractéristiques qui peuvent être regroupées en quatre catégories<sup>48</sup>:

- La démographie des populations, en niveau et en évolution (population en 2014 et son évolution depuis 2009, répartition des niveaux de diplômes, densité de population)
- Les caractéristiques de l'emploi dans la zone d'emploi du territoire, en niveau et en évolution (part de demandeurs d'emplois en fin de mois en catégorie A dans la population de 2012 à 2016, part de DEFM de longue durée dans la population de 2012 à 2016, part des actifs occupés travaillant dans la commune) ;
- Le déploiement préalable des dispositifs de la politique de l'emploi sur les territoires (part des contrats aidés 2016 dans la population et son évolution depuis 2012);

<sup>47</sup> Le concept de zone d'emploi renvoie à un zonage géographique établi par l'Insee pour les études locales dans le domaine de l'emploi et des marchés locaux du travail. Les zones d'emploi sont construites à partir des données relatives aux déplacements domicile – travail des français mesurés dans le recensement de la population ? Une zone d'emploi est censée représenter un marché local de l'emploi.

<sup>48</sup> En pratique, la sélection des territoires témoins consiste 1) à se restreindre aux territoires candidats possibles en-dehors des zones d'emploi concernées par l'expérimentation, 2) à construire un indicateur statistique de distance entre chaque territoire expérimental et l'ensemble des témoins potentiels, qui prennent en compte l'ensemble des variables retenues pour la comparaison et 3) à retenir les deux ou trois territoires les plus ressemblant selon ce critère de distance. Plus précisément, cet indicateur de distance est construit par l'application d'une méthode d'analyse en composante principale (ACP) à l'ensemble des territoires – expérimentaux ou témoins potentielles – sur l'ensemble des variables retenues pour la sélection, et à retenir, pour chaque territoire expérimental, les témoins potentiels les plus proches en moyennes sur les premiers axes pertinents de l'ACP.

- La participation politique des populations sur les territoires, mesurée par le taux de participations aux élections communales de 2014 et son évolution par rapport à 2008.<sup>49</sup>

### iii. Le choix des faux-jumeaux dans les territoires témoins

Dans une seconde étape, chaque salarié d'EBE à mi-2018 présent dans l'enquête se voit associé trois faux-jumeaux sélectionnés dans les territoires témoins associé à son territoire expérimental de résidence et de travail. Cette sélection est réalisée sur la base de la ressemblance de chaque salarié avec ses faux-jumeaux du point de vue d'un ensemble de variables observées dans l'enquête : l'âge, le sexe, le niveau de diplôme, la taille du ménage, l'existence d'une situation de handicap (reconnue ou non), l'accès à un moyen de transports, la possession d'un permis de conduire, le ressenti déclaré vis-à-vis des ressources du ménage<sup>50</sup> et l'existence éventuelles de tarifs sociaux de l'électricité, du gaz ou des transports pour le foyer (cf. tableau 4 pour la liste exhaustive des variables et de leurs modalités).

En pratique, cela signifie que la démarche d'attribution de faux-jumeaux ne peut être réalisée que pour les 278 salariés des EBE à mi-2018 présents dans l'enquête, qui sont les seuls pour lesquels ces variables sont observées. Ces derniers constituent 65 % de l'ensemble des salariés des EBE à cette date (cf. encadré). Des travaux d'expertise et de correction de la non-réponse totale ont permis de s'assurer de la représentativité de ce sous-échantillon par rapport à la population totale des salariés des EBE à cette date. Cela signifie toutefois que la portée de la démarche par contrefactuelle menée ci-après se limite aux salariés embauchés jusqu'à mi-2018.

Une fois le champ de l'analyse délimité, un indicateur statistique de distance entre chaque salarié d'EBE et l'ensemble de ses faux-jumeaux candidats potentiels est mis en œuvre, qui intègre l'ensemble des variables précisées ci-dessus. La démarche de sélection des faux-jumeaux consiste à retenir, pour chaque salarié, les trois candidats qui lui sont le plus proche du point de vue de ce critère statistique de distance (cf. encadré ci-dessous). Comme indiqué plus haut, la sélection est faite avec remise, c'est-à-dire qu'un éligible peut se voir sélectionné comme faux-jumeaux pour plusieurs salariés d'EBE (cf. tableau 2).

---

<sup>49</sup> Plus précisément, quand le territoire expérimental est un Iris ou une commune, il se voit associer trois territoires témoins de même nature (iris ou commune) ; quand le territoire expérimental est un quartier prioritaire de la politique de la ville (QP), il se voit associer deux QP témoins.

<sup>50</sup> À la question « Dans quelle tranche se situe globalement l'ensemble des revenus perçus dans votre foyer (après cotisations sociales et avant impôts) ? » les enquêtés avaient le choix entre plusieurs tranches de revenus (en euros) : moins de 700, 700 à 1 000, 1 000 à 1 200, 1 200 à 1 400, 1 400 à 1 600, 1 600 à 1 800, 1 800 à 2 000, 2 000 à 2 300, 2 300 à 2 800, 2 800 à 4 800 et plus de 4 800.

### **La sélection des faux-jumeaux par la méthode d'appariement sur score de propension**

Cet encadré vise à expliquer le principe général de la méthodologie permettant de construire l'indicateur statistique de distance entre individu utilisé pour attribuer à chaque salarié d'EBE les faux-jumeaux candidats qui lui ressemblent le plus. Cette mesure de la distance est appelée « score de propension ». Il est estimé par le biais de méthode économétrique permettant d'intégrer l'ensemble des variables retenues pour la sélection en leur affectant à chacune une pondération. En pratique, on se restreint à l'ensemble des salariés d'EBE ainsi qu'à leurs faux jumeaux candidats potentiels sur les territoires témoins. On crée une variable binaire qui vaut « 1 » pour les salariés des EBE et « 0 » pour les autres enquêtés.

La méthode consiste à estimer, pour chaque enquêté, la probabilité que cette variable vaille « 1 », c'est-à-dire que l'individu soit salarié d'EBE plutôt que témoin. Cette probabilité est estimée sous la forme d'une fonction des variables retenues pour la sélection (cf tableau 3)<sup>51</sup>. Cela permet ainsi d'identifier l'influence de chacune de leurs caractéristiques sur l'embauche en EBE.

Étant donné que les salariés des EBE n'ont pas tous les mêmes caractéristiques et qu'ils ont en majorité des caractéristiques communes – bien que réparties différemment – avec les éligibles des territoires témoins, le modèle ainsi estimé ne permet pas de prédire exactement l'embauche en EBE pour chaque individu. En pratique, chaque enquêté se voit donc assigné une probabilité prédite d'embauche en EBE sur la base de ses caractéristiques individuelles qui est strictement comprise entre 0 et 1. Cette probabilité constitue le score de propension. Les faux-jumeaux retenus pour un salarié d'EBE sont donc les trois candidats qui ont les scores de propensions les plus proches du sien. La démarche est automatisée pour l'ensemble des salariés d'EBE présents dans l'enquête.

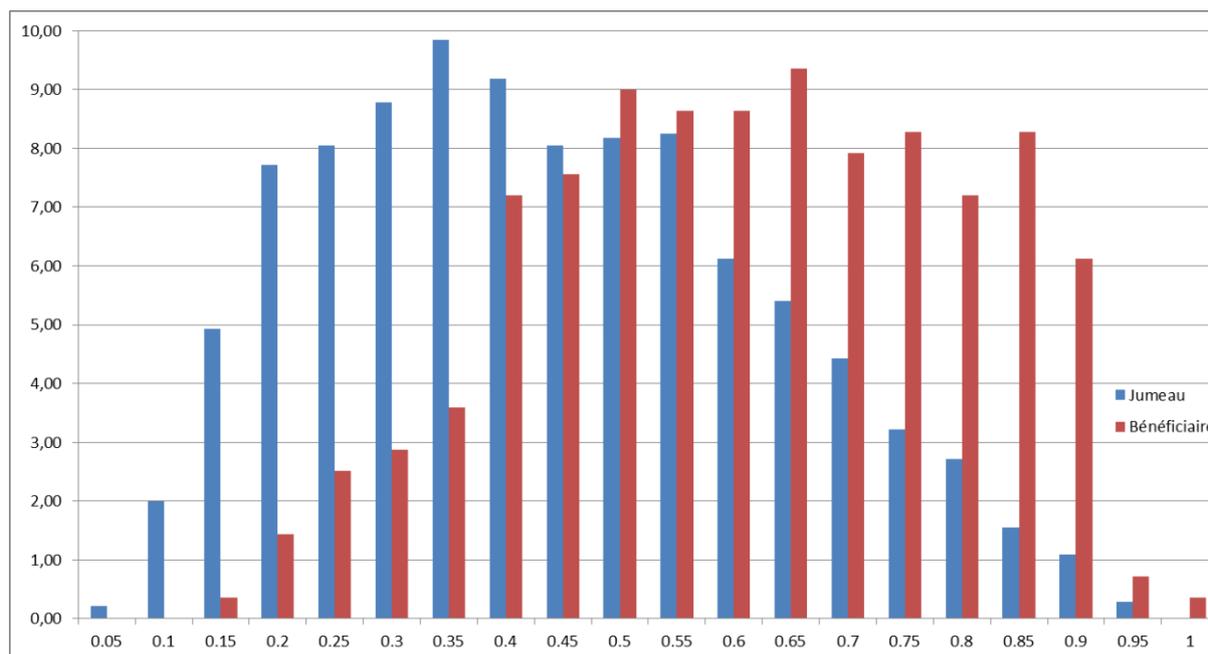
#### **iv. Validité de l'analyse par contrefactuel**

Comme indiqué précédemment, l'analyse contrefactuelle vise à produire une estimation de ce qu'auraient été les trajectoires des salariés des EBE en l'absence d'EBE. Il est donc par définition impossible de parfaitement vérifier la qualité de la situation contrefactuelle estimée, puisqu'un individu n'est jamais observé à la fois comme salarié et comme non salarié d'une EBE en même temps. Il est néanmoins possible de produire des indices soutenant la crédibilité de la situation contrefactuelle proposée.

---

<sup>51</sup> En pratique, elle est estimée par le biais d'un modèle économétrique de choix discret de type régression logistique.

**Tableau 5 – distribution des scores de propension parmi les salariés des EBE présents dans l'enquête et leurs faux-jumeaux**



Source : enquête sur la Qualité de vie dans les territoires pour l'évaluation de l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée, Dares ; calculs Dares

Champ : bénéficiaires et éligibles témoins ayant répondu à la 1<sup>ère</sup> vague de l'enquête

Lecture : 9,0 % des bénéficiaires et 8,2 % des faux-jumeaux ont un score de propension compris entre 0,45 et 0,5.

Plusieurs éléments permettent de garantir une forte ressemblance entre les bénéficiaires et les faux-jumeaux.

Tout d'abord, le tableau 5 donne la distribution du score de propension estimé parmi les salariés des EBE présents dans l'enquête d'une part et parmi leurs faux-jumeaux d'autre part. La construction de cet indicateur permet d'assurer une plus grande comparabilité entre les salariés et leurs faux-jumeaux sur la base de leurs caractéristiques sociodémographiques. Il convient donc que le score de propension ne soit pas trop différencié entre les deux populations et, notamment, que, pour une valeur donnée du score de propension, on observe simultanément des salariés d'EBE et des faux-jumeaux. Le tableau 5 montre que c'est bien le cas ici. La probabilité prédite d'embauche en EBE est effectivement plus élevée, en moyenne, pour les salariés réellement embauchés que pour leurs faux-jumeaux, ce qui indique que le modèle sous-jacent à l'estimation du score de propension possède un certain pouvoir prédictif de l'embauche en EBE. Toutefois, mêmes pour les valeurs extrêmes du score, il existe à la fois des salariés et des faux-jumeaux comparables entre eux.

Tableau 6 – moyennes des caractéristiques retenues pour la sélection des faux-jumeaux pour les salariés des EBE et les faux-jumeaux sélectionnés

Variable	Moyenne Bénéficiaires	Moyenne Jumeau
Homme	0,5432	0,507
Femme	0,4568	0,493
1 <sup>er</sup> quintile d'âge	0,1727	0,1877
2 <sup>ème</sup> quintile d'âge	0,2014	0,2059
3 <sup>ème</sup> quintile d'âge	0,2806	0,2815
4 <sup>ème</sup> quintile d'âge	0,3022	0,2773
5 <sup>ème</sup> quintile d'âge	0,0432	0,0476
Aucun diplôme	0,1835	0,1653
Titulaire d'un certificat d'études primaires	0,0288	0,021
Titulaire d'un BEPC	0,0576	0,049
Titulaire d'un CAP	0,3345	0,3739
Titulaire du Bac	0,1799	0,1835
Titulaire d'un diplôme de niveau Bac+2	0,1151	0,0966
Titulaire d'un diplôme de niveau Bac+3 et plus	0,1007	0,1106
Foyer d'une personne	0,2518	0,2437
Foyer de deux personnes	0,2806	0,2787
Foyer de trois personnes	0,1906	0,2311
Foyer de quatre personnes	0,277	0,2465
Résider à Colombelles	0,0755	0,0896
Résider à Colombey et Sud Toulousain (ou dans un de ses témoins)	0,0935	0,1176
Résider à Jouques (ou dans un de ses témoins)	0,0468	0,0532
Résider à Lille (ou dans un de ses témoins)	0,1691	0,1709
Résider à Mauleon (ou dans un de ses témoins)	0,1295	0,1218
Résider à Paris_13 (ou dans un de ses témoins)	0,0288	0,0308
Résider à Pipriac St Ganton (ou dans un de ses témoins)	0,1187	0,119
Résider à Premery (ou dans un de ses témoins)	0,1619	0,1331
Résider à Thiers (ou dans un de ses témoins)	0,0755	0,0714
Résider à Villeurbanne (ou dans un de ses témoins)	0,1007	0,0924
Habiter dans une maison	0,5647	0,5644
Habiter dans un appartement	0,4101	0,3964
Habiter dans un autre type de logement	0,0252	0,0392

Les dépenses de logement représentent une charge négligeable	0,0899	0,0756
Les dépenses de logement représentent une charge supportable	0,3058	0,3179
Les dépenses de logement représentent une lourde charge	0,4353	0,4538
Les dépenses de logement représentent une très lourde charge	0,1223	0,1106
Ne sait pas se prononcer sur les dépenses de logement	0,0468	0,042
Avoir accès à un moyen de transport personnel	0,7662	0,7717
Ne pas avoir accès à un moyen de transport personnel	0,2338	0,2283
État de santé très satisfaisant	0,1583	0,1709
État de santé satisfaisant	0,5468	0,5714
État de santé pas satisfaisant	0,241	0,2115
Ne sait pas se prononcer sur l'état de santé	0,0108	0,014
Ne souhaite pas se prononcer sur l'état de santé	0,0432	0,0322

Ensuite, il convient de regarder si la population des faux-jumeaux sélectionnés est *ex post* bien comparable à la population des salariés des EBE du point de vue de l'ensemble des caractéristiques initialement retenues pour la sélection des faux-jumeaux. Le tableau 6 présente les moyennes de ces caractéristiques pour les deux populations. Il montre qu'en pratique, les deux groupes se ressemblent fortement sur la base de ces caractéristiques, telles qu'observée dans l'enquête entre août et novembre 2018<sup>52</sup>. La mise en œuvre de tests statistiques d'égalité des moyennes entre les deux populations confirme ce constat : on échoue systématiquement à rejeter l'hypothèse de différences statistiquement significatives entre les deux populations pour chacune des variables présentées.

Le choix du contrefactuel semble donc crédible et adéquat pour mener une évaluation par comparaison dans le temps des évolutions des populations des salariés des EBE d'une part et de leurs faux-jumeaux d'autre part.

---

<sup>52</sup> En pratique, comme exposé ci-après, cette méthode ne permet pas de s'assurer *a priori* que les salariés de leurs faux jumeaux se ressemblent tout autant sur d'autres périodes. Cependant, l'étape de sélection des faux jumeaux ayant été réalisée en amont de la recherche des individus dans les données administratives, afin de restreindre *ex ante* le champ de recherche, il n'était pas possible de s'assurer de leur comparabilité sur leurs trajectoires passées. Toutefois, la sélection de trois faux jumeau par salarié d'EBE permet, *ex post*, de retenir, parmi les trois faux jumeaux, ceux qui ressemblent le plus à leur salarié d'EBE associé du point de vue de caractéristiques antérieures à l'enquêtes et observées dans un second temps dans les données administratives.