



PLEIN EMPLOI
SOLIDAIRE

Suggestion de loi

Pour l'instauration d'un système de suppression progressive et
territorialisée de la privation d'emploi

Note de lecture : ce texte suggère une manière dont il serait possible d'instaurer en France un système de suppression progressive de la privation d'emploi. Les éléments pratiques ne sont pas figés. A titre d'exemple, nous proposons que le développement des programmes territoriaux de développement des emplois d'insertion et d'inclusion dans l'emploi se déroule dans le cadre des comités locaux du réseau pour l'emploi, mais il pourra s'agir de toute autre instance qui semblera plus adaptée.

Exposé des motifs

Mesdames, Messieurs,

Ce projet s'inscrit dans le préambule de la Constitution française, selon lequel « chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi ». Il apparaît aujourd'hui très clairement que le marché de l'emploi "ordinaire", notamment parce qu'il est soumis à une concurrence internationale accrue, n'a pas les moyens à lui seul de résorber le chômage de longue durée.

Un niveau de performance élevé est exigé des salariés pour faire face à cette concurrence. De fait, on constate que depuis la fin des Trente Glorieuses, la part des demandeurs d'emploi de longue durée dans les chiffres du chômage ne cesse de croître. Ce sont aujourd'hui plus de 2 millions de personnes qui n'ont pas accès à l'emploi. L'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée a démontré que parmi ces personnes, une part importante est volontaire pour travailler et subit une situation de privation durable d'emploi.

Afin de répondre à l'exigence constitutionnelle relative au Droit des citoyens d'obtenir un emploi, l'économie sociale et solidaire propose un modèle qui se révèle pertinent et efficace depuis près de 70 ans pour prendre le relais du marché de l'emploi ordinaire. Ce modèle est celui des emplois aidés proposés par des entreprises et associations exclusivement dédiées à la création d'emplois d'insertion et d'inclusion pour des personnes en difficulté face à l'emploi ordinaire, soit dans un objectif d'insertion en contrat à durée déterminée (les structures d'insertion par l'activité économique) soit dans un objectif d'inclusion en contrat à durée indéterminée (les entreprises adaptées, les établissements et services d'aide par le travail et les entreprises à but d'emploi, expérimentales à l'heure actuelle).

Depuis 70 ans, les structures d'insertion et d'inclusion dans l'emploi se développent afin de répondre sous différentes formes à la question du chômage de longue durée. D'abord les ateliers protégés (devenus entreprises adaptées) en 1957, puis les centres d'aide par le travail à partir des années 1960 (devenus établissements et services d'aide par le travail) ont été créés pour apporter des réponses au chômage de longue durée de personnes en situation de handicap physique et intellectuel. A partir de 1985 ont été créées les structures de l'Insertion par l'Activité Économique (IAE) pour les victimes de la mondialisation et de la concurrence sévère, qui relève considérablement le niveau en dessous duquel les personnes n'ont aucune chance d'être embauchées.

La palette des outils d'insertion et d'inclusion est aujourd'hui complète pour répondre aux différentes problématiques rencontrées en matière d'emploi, mais le nombre d'emplois d'insertion et d'inclusion est largement insuffisant : environ 320 000 emplois pour plus de 2 millions de demandeurs d'emploi de longue durée.

De 2016 à aujourd'hui, l'expérimentation TZCLD a fait la démonstration que éradiquer la privation durable d'emploi est possible lorsque les emplois d'insertion et d'inclusion sont financés à proportion des besoins de la population et que cette suppression de la privation d'emploi est organisée au niveau local.

L'expérimentation a également apporté aux structures d'insertion et d'inclusion dans l'emploi le chaînon manquant dans la palette des outils : le contrat à durée indéterminée à l'issue d'un parcours d'insertion. Elle a démontré l'absolue nécessité de cet outil, qui donne la stabilité indispensable à un

grand nombre de nos concitoyens. Cet outil est un véritable succès et l'expérimentation constate déjà de nombreux départs dans l'emploi ordinaire de salariés qui ont pu retrouver pied grâce à la stabilité apportée par la durée indéterminée.

En conséquence, trois points de la législation actuelle doivent aujourd'hui nécessairement évoluer :

- Le travail d'insertion effectué par les structures d'insertion par l'activité économique, et l'argent public investi dans les contrats aidés à durée déterminée, doivent cesser d'être gaspillés par des retours forcés au chômage de longue durée faute de parvenir à obtenir un emploi "ordinaire" à la suite d'un parcours d'insertion ;
- Les entreprises à but d'emploi ne peuvent se substituer aux entreprises adaptées et aux établissements et services d'aide par le travail, ni aux structures d'insertion par l'activité économique par manque de places ou absence totale de ces structures dans certains territoires, comme elles le font aujourd'hui dans le contexte expérimental ;
- Aucune personne volontaire pour occuper un emploi ne doit rester dans une situation d'isolement social et dépendante des allocations faute de place dans les emplois d'insertion et d'inclusion.

Outre ces constats, il est essentiel de noter que, contrairement aux idées reçues, toutes les études convergent pour démontrer que l'argent investi par la Collectivité dans les emplois d'insertion et d'inclusion est largement compensé par les dépenses évitées et les recettes effectuées grâce aux structures mobilisées. Les unes représentent un coût, les autres un bénéfice : ensemble, elles répondent à la problématique du chômage d'exclusion pour un coût négligeable voire nul pour les caisses publiques.

Laisser le système des structures d'insertion et d'inclusion dans l'emploi incomplet serait donc un double échec, économique et social.

Tirant les conclusions de ce contexte juridique, historique, économique et social, ce projet vise à donner à l'ensemble des structures d'insertion et d'inclusion dans l'emploi les conditions, notamment financières, de leur développement à proportion des besoins de la population. Leur coopération au niveau local doit permettre de déterminer d'une année sur l'autre les besoins en emplois d'insertion et d'inclusion supplémentaires pour chaque catégorie de structures, formant un système de suppression progressive de la privation d'emploi.

En outre, ce système est assorti de la création par l'Administration d'un tableau de bord permettant de connaître précisément son coût pour les caisses publiques en enregistrant les dépenses de la collectivité (Etat et départements) ainsi que les recettes et économies générées par les structures d'insertion et d'inclusion dans l'emploi. Des ajustements pourront alors être effectués pour atteindre un solde positif ou nul, résultat d'un bon équilibre des emplois d'insertion et d'inclusion sur chaque territoire.

Ce projet ne constitue en aucun cas une remise en question des structures existantes ni de leur mode de fonctionnement. Notre proposition consiste simplement à compléter l'existant afin d'en tirer tout son potentiel.

L'article 1 donne aux comités locaux pour l'emploi la possibilité de créer une commission pour le plein emploi solidaire ayant pour mission de développer un programme territorial de développement des emplois d'insertion et d'inclusion, dont les emplois adaptés et protégés. Ces programmes,

concertés localement, déterminent le nombre d'emplois supplémentaires créés d'une année sur l'autre par chaque structure d'insertion et d'inclusion dans l'emploi participante. Un tableau de bord créé et géré par l'Administration enregistre les dépenses publiques relatives au financement des programmes territoriaux de développement des emplois d'insertion et d'inclusion ainsi que les recettes et économies réalisées par la Collectivité grâce à l'activité des structures.

L'article 2 complète, par la pérennisation des nouvelles entreprises à but d'emploi, les actions d'insertion mises en œuvre par les structures d'insertion par l'activité économique et les actions d'inclusion mises en œuvre par les entreprises adaptées et les établissements et services d'aide par le travail. Ce nouvel outil d'inclusion dans l'emploi a pour objet d'employer en contrats aidés à durée indéterminée toute personne privée durablement d'emploi ou risquant de l'être malgré le développement des autres dispositifs d'insertion et d'inclusion.

L'article 3 précise la participation des entreprises adaptées et des établissements et services d'aide par le travail à l'inclusion dans l'emploi .

Suggestion de loi

Article 1

Après la section 2 du chapitre Ier du titre III du livre Ier de la cinquième partie du code du travail, il est inséré une section 2 bis intitulée : « Programmes territoriaux de développement des emplois d'insertion et d'inclusion », ainsi rédigée :

« Art. L. 5131-2-1. Dans le cadre des comités locaux pour l'emploi mentionnés au 3° du I de l'article L5131-10 du présent code peuvent être créées des commissions pour le plein emploi solidaire.

« Ces commissions ont pour mission de mettre en œuvre des programmes de développement des emplois d'insertion et d'inclusion dans l'objectif de permettre à toute personne ne pouvant, du fait de difficultés sociales et professionnelles, accéder durablement au marché du travail d'intégrer une des structures d'insertion ou d'inclusion dans l'emploi mentionnées aux articles L5132-4, L5132-4-1 et L5213-13 du présent code ainsi qu'au 5° de l'article L312-1 du Code de l'action sociale et des familles. Elle met ainsi en œuvre un droit d'obtenir un emploi à l'échelle du territoire défini par le comité local pour l'emploi.

« Sont représentées au sein de cette commission toutes les structures d'insertion et d'inclusion dans l'emploi présentes sur le territoire du comité local pour l'emploi et volontaires pour participer aux programmes de développement des emplois d'insertion et d'inclusion. Peuvent également y être représentés les acteurs locaux du réseau pour l'emploi au sens de la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi.

« Art. L. 5131-2-2. Un tableau de bord créé par l'Administration enregistre l'ensemble des dépenses, des économies et des recettes publiques générées par la création des emplois d'insertion et d'inclusion supplémentaires dans le cadre des programmes territoriaux de développement des emplois d'insertion et d'inclusion.

« Les territoires participant à ces programmes développent librement les emplois d'insertion et d'inclusion lorsque l'impact sur le déficit public, mesuré par le tableau de bord, est nul ou positif.

« Art. L. 5131-2-3. Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application de la présente section. Il détermine notamment :

« 1° les modalités de la coopération locale dans le cadre des programmes territoriaux de développement des emplois d'insertion et d'inclusion mentionnés à l'article L5131-2-1 ;

« 2° les modalités de la création, de la gestion et de l'usage du tableau de bord mentionné à l'article L5131-2-2.

« 3° la procédure permettant de faire avaliser ces programmes ;

« 4° les modalités de financement de ces programmes. »

Article 2

Le chapitre II du titre III du livre Ier de la cinquième partie du code du travail est ainsi modifié :

1° A la fin de l'intitulé, sont ajoutés les mots : « et inclusion dans l'emploi » ;

2° Après le premier alinéa de l'article L5132-1, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Un parcours d'insertion n'ayant pas abouti à une insertion durable dans l'emploi ouvre droit pour le bénéficiaire à entrer dans un des emplois d'inclusion mentionnés à l'article L. 5132-1-1. » ;

3° Après l'article L5132-1, il est inséré un article L5132-1-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 5132-1-1. L'inclusion dans l'emploi a pour objet :

« 1° de permettre à des personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles persistantes à l'issue d'un parcours dans l'insertion par l'activité économique de conserver un emploi ;

« 2° de permettre à des personnes privées durablement d'emploi ou risquant de l'être du fait de difficultés sociales et professionnelles et ne pouvant accéder à un parcours d'insertion par l'activité économique d'obtenir un emploi.

« Les entreprises adaptées mentionnées à l'article L5213 et les établissements et services d'aide par le travail mentionnés à l'article L312-1 du Code de l'action sociale et des familles participent à l'inclusion dans l'emploi concernant spécifiquement l'emploi des personnes en situation de handicap.

« L'inclusion dans l'emploi, notamment par la création d'activités économiques, contribue également au développement des territoires. » ;

4° La section 2 est ainsi modifiée :

a) Après le 4° de l'article L. 5132-2, il est inséré un 5° ainsi rédigé :

« 5° Les entreprises à but d'emploi. » ;

b) Après l'article L. 5132-2, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque les structures du 1° au 5° du présent article participent à une commission pour le plein emploi solidaire en vertu de l'article L. 5131-2-1 du présent code, sont appliquées les modalités de financement prévues à l'article L. 5131-2-3 du même code.

c) Les articles L. 5132-3 et L. 6132-3-1 sont insérés dans une sous-section 1 intitulée : « conventions relatives à l'insertion par l'activité économique » ;

d) Au premier alinéa de l'article L. 5132-3, les mots : « au premier alinéa », sont remplacés par les mots : « aux 1°, 2°, 3° et 4° » ;

e) Après les articles L. 5132-3 et L. 5132-3-1, il est inséré une sous-section 2 ainsi rédigée :

« Sous-section 2

« Conventions relatives à l'inclusion dans l'emploi

« Art. L. 5132-3-2. Seul l'emploi des travailleurs qui remplissent les conditions mentionnées aux 1° et 2° de l'article L5132-15-4 ouvre droit au bénéfice d'aides financières aux entreprises à but d'emploi mentionnées au 5° de l'article L. 5132-2.

« L'éligibilité des personnes à un emploi en entreprise à but d'emploi est appréciée soit par un prescripteur dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé de l'emploi, soit par une structure d'insertion par l'activité économique mentionnée à l'article L. 5132-4, soit par une entreprise à but d'emploi mentionnée à l'article L5132-15-3.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article, notamment :

« 1° Les modalités pour bénéficier des aides de l'Etat mentionnées au premier alinéa du présent article ;

« 2° Les modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement ;
« 3° Les modalités de collecte, de traitement et d'échange des informations et des données à caractère personnel, parmi lesquelles le numéro d'inscription au répertoire des personnes physiques, nécessaires à la détermination de l'éligibilité d'une personne à intégrer une entreprise à but d'emploi, ainsi qu'au suivi de leurs parcours et des aides financières afférentes ;
« 4° Les modalités d'appréciation de l'éligibilité d'une personne à une entrée en entreprise à but d'emploi et de contrôle par l'administration ;
« 5° Les conditions dans lesquelles peut être limitée, suspendue ou retirée à une entreprise à but d'emploi la capacité de prescrire une entrée en entreprise à but d'emploi en cas de non-respect des règles prévues au présent article.

« Art. L. 5132-3-3. L'Etat agréé en qualité d'entreprise à but d'emploi des structures qui répondent aux critères prévus à l'article L5132-15-4. Il conclut avec elles des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens valant agrément.

« La convention annuelle d'objectifs et de moyens signée avec l'Etat, prévue à l'article L. 5134-19-4, comporte un volet relatif au cofinancement par le département des aides financières prévues à l'article L. 5132-2.

« En cas d'accord des parties, ce volet fixe le nombre prévisionnel d'aides cofinancées par le département, la manière dont ces aides sont attribuées aux structures d'insertion par l'activité économique et les montants financiers associés. Il peut également prévoir des modalités complémentaires de coordination des financements attribués au secteur de l'insertion par l'activité économique.

« A défaut d'accord des parties sur ces points, le conseil départemental participe au financement des aides financières mentionnées à l'article L. 5132-2, pour les employeurs relevant du 4° de l'article L. 5132-4 lorsque ces aides sont attribuées pour le recrutement de salariés qui étaient, avant leur embauche, bénéficiaires du revenu de solidarité active financé par le département.

« La participation mentionnée au troisième alinéa du présent article est déterminée, dans des conditions fixées par décret, par référence au montant forfaitaire mentionné à l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles applicable à une personne isolée. Dans ce cas, la convention prévoit le nombre prévisionnel d'aides attribuées aux entreprises à but d'emploi au titre de l'embauche de ces personnes.» ;

5° La section 3 est ainsi modifiée :

- a) A la fin de l'intitulé sont ajoutés les mots : « et d'inclusion dans l'emploi » ;
- b) A la fin de l'intitulé de la sous-section 1 sont ajoutés les mots : « et d'inclusion dans l'emploi » ;
- c) Après l'article L5132-4, il est inséré un article L5131-4-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 5132-4-1. Les structures d'inclusion dans l'emploi pouvant conclure des conventions avec l'Etat, outre les structures mentionnées à l'article L. 5213 du présent code ainsi qu'au a du 5° de l'article L312-1 du Code de l'action sociale et des familles, sont les entreprises à but d'emploi.

« Les structures d'inclusion dans l'emploi pouvant conclure des conventions avec l'Etat, outre les structures mentionnées à l'article L. 5213 du présent code ainsi qu'au a du 5° de l'article L312-1 du Code de l'action sociale et des familles, sont les entreprises mentionnées à l'article L5132-15-3 du présent code. ;

6° Aux articles L. 5132-5, L. 5132-11-1 et L. 5132-15-1, les mots : « A titre dérogatoire, » et les mots : « A titre exceptionnel, » sont supprimés. ;

7° Après la sous-section 4, il est inséré une sous-section 5 bis ainsi rédigée :

« Sous-section 5 bis

« Entreprises à but d'emploi

« Art. L. 5132-15-3. Les entreprises à but d'emploi concluent des contrats de travail :

« 1° avec des personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles persistantes et sans emploi après avoir réalisé un ou plusieurs contrats à durée déterminée dans une entreprise d'insertion, une entreprise de travail temporaire d'insertion, une association intermédiaire ou un atelier et chantier d'insertion ;

« 2° avec des personnes privées durablement d'emploi au sens de la loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée » et ne pouvant accéder à un parcours d'insertion par l'activité économique.

« Pendant l'exécution de ce contrat, une ou plusieurs conventions conclues en vertu de l'article L. 5135-4 peuvent prévoir une période de mise en situation en milieu professionnel auprès d'un autre employeur dans les conditions prévues au chapitre V du présent titre.

« La durée hebdomadaire de travail est choisie par le salarié en accord avec l'employeur.

« Ce contrat peut être suspendu, à la demande du salarié, afin de lui permettre :

« 1° En accord avec son employeur, d'effectuer une période de mise en situation en milieu professionnel dans les conditions prévues au chapitre V du présent titre ou une action concourant à son insertion professionnelle ;

« 2° D'accomplir une période d'essai afférente à une offre d'emploi visant une embauche en contrat de travail à durée indéterminée ou à durée déterminée au moins égale à six mois.

« En cas d'embauche à l'issue de cette période de mise en situation en milieu professionnel, d'une action concourant à son insertion professionnelle, ou de cette période d'essai, le contrat est rompu sans préavis.

« Ce contrat peut être rompu sans préavis en cas d'embauche du salarié en contrat de travail à durée indéterminée ou à durée déterminée au moins égale à six mois.

8° A l'article L. 5132-15-2, après le mot : « insertion » sont insérés les mots : « et d'inclusion. »

Article 3

I.- La sous-section 3 de la section 3 du chapitre III du titre Ier du livre II de la cinquième partie du code du travail est ainsi modifiée :

1° Après le premier alinéa de l'article L. 5213-13-1, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les entreprises adaptées participent à l'inclusion dans l'emploi telle que définie à l'article L5132-1-1. » ;

2° Après l'article L. 5213-13-19, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsqu'une entreprise adaptée participe à une commission pour le plein emploi solidaire en vertu de l'article L. 5131-2-1 du présent code, sont appliquées les modalités de financement prévues à l'article L. 5131-2-3 du même code.

II.- Le chapitre II du titre Ier du livre III du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :
1° A la fin du II de l'article L. 312-1, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les établissements et services mentionnés au 5° a du I participent à l'inclusion dans l'emploi telle que définie à l'article L5132-1-1 du Code du travail. » ;

2° Après l'article L. 312-5-1, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsqu'un établissement et service mentionné au 5° de l'article L312-1 participe à une commission pour le plein emploi solidaire en vertu de l'article L. 5131-2-1 du présent code, sont appliquées les modalités de financement prévues à l'article L. 5131-2-3 du même code. » ;