



N° 3022

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 juillet 2015.

PROPOSITION DE LOI

*d'expérimentation pour des territoires zéro chômage
de longue durée,*

(Renvoyée à la commission des affaires sociales,
à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus
par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Bruno LE ROUX, Laurent GRANDGUILLAUME, Dominique POTIER,
Jean-René MARSAC, Jean GRELLIER, Sylvie TOLMONT, Sylviane
BULTEAU, Arnaud LEROY, Yves BLEIN, Christian PAUL et les membres du
groupe socialiste, républicain et citoyen ⁽¹⁾ et apparentés ⁽²⁾,

députés.

⁽¹⁾ Ce groupe est composé de Mesdames et Messieurs : Ibrahim Aboubacar, Patricia Adam, Sylviane Alaux, Jean-Pierre Allossery, Pouria Amirshahi, François André, Nathalie Appéré, Kader Arif, Christian Assaf, Pierre Aylagas, Jean-Marc Ayrault, Alexis

Bachelary, Guillaume Bachelary, Jean-Paul Bacquet, Dominique Baert, Guy Bailliar, Gérard Bap, Frédéric Barbier, Serge Bardy, Ericka Bareigts, Claude Bartolone, Christian Bataille, Delphine Batho, Marie-Noëlle Battistel, Laurent Baumel, Philippe Baumel, Nicolas Bays, Catherine Beaubatie, Jean-Marie Beffara, Luc Belot, Karine Berger, Gisèle Biémouret, Philippe Bies, Erwann Binet, Jean-Pierre Blazy, Yves Blein, Patrick Bloche, Daniel Boiserie, Christophe Borgel, Florent Boudie, Marie-Odile Bouillé, Christophe Bouillon, Brigitte Bourguignon, Malek Boutih, Kheira Bouziane, Emeric Bréhier, Jean-Louis Bricout, Jean-Jacques Bridey, François Brottes, Isabelle Bruneau, Gwenegan Bui, Sabine Buis, Jean-Claude Buisine, Sylviane Bulteau, Vincent Burroni, Alain Calmette, Jean-Christophe Cambadélis, Colette Capdevielle, Yann Capet, Christophe Caresche, Marie-Arlette Carlotti, Fanélie Carrey-Conte, Martine Carrillon-Couvreur, Christophe Castaner, Laurent Cathala, Jean-Yves Caillet, Nathalie Chabanne, Guy Chambefort, Jean-Paul Chanteguet, Marie-Anne Chapdelaine, Dominique Chauvel, Pascal Cherki, Jean-David Ciot, Alain Claeys, Jean-Michel Clément, Marie-Françoise Clergeau, Romain Colas, David Comet, Philip Cordery, Valérie Corre, Jean-Jacques Cotel, Catherine Coutelle, Jacques Cresta, Pascale Crozon, Frédéric Cuvillier, Seybah Dagoma, Yves Daniel, Carlos Da Silva, Pascal Deguilhem, Florence Delaunay, Michèle Delaunay, Guy Delcourt, Carole Delga, Pascal Demarthe, Sébastien Denaja, Françoise Descamps-Crosnier, Sophie Dessus, Jean-Louis Destans, Michel Destot, Fanny Dombre-Coste, René Dosière, Philippe Doucet, Sandrine Doucet, Françoise Dubois, Jean-Pierre Dufau, Anne-Lise Dufour-Tonini, Françoise Dumas, William Dumas, Jean-Louis Dumont, Laurence Dumont, Jean-Paul Dupré, Yves Durand, Philippe Duron, Olivier Dussopt, Henri Emmanuelli, Corinne Erhel, Sophie Errante, Marie-Hélène Fabre, Alain Fauré, Martine Faure, Olivier Faure, Hervé Féron, Richard Ferrand, Aurélie Filippetti, Geneviève Fioraso, Hugues Fourage, Jean-Marc Fournel, Valérie Fourneyron, Michèle Fournier-Armand, Michel Françaix, Christian Franqueville, Jean-Claude Fruteau, Jean-Louis Gagnaire, Geneviève Gaillard, Yann Galut, Guillaume Garot, Hélène Geoffroy, Jean-Marc Germain, Jean-Patrick Gille, Jean Galvany, Daniel Goldberg, Geneviève Gosselin-Fleury, Pascale Got, Marc Goua, Linda Gourjade, Laurent Grandguillaume, Estelle Grelier, Jean Grellier, Élisabeth Guigou, Chantal Guittet, David Habib, Razzy Hammadi, Benoît Hamon, Mathieu Hanotin, Joëlle Huillier, Sandrine Hurel, Monique Iborra, Françoise Imbert, Michel Issindou, Éric Jalton, Serge Janquin, Henri Jibrayel, Régis Juanico, Armand Jung, Laurent Kalinowski, Marietta Karamanli, Philippe Kemel, Chaynesse Khirouni, Bernadette Laclais, Conchita Lacuey, François Lamy, Anne-Christine Lang, Colette Langlade, Jean Launay, Pierre-Yves Le Borgn', Jean-Yves Le Bouillonnet, Gilbert Le Bris, Anne-Yvonne Le Dain, Jean-Yves Le Déaut, Viviane Le Dissez, Annick Le Loch, Jean-Pierre Le Roch, Bruno Le Roux, Patrick Lebreton, Michel Lefait, Dominique Lefebvre, Patrick Lemasle, Catherine Lemorton, Christophe Léonard, Annick Lepetit, Arnaud Leroy, Michel Lesage, Bernard Lesterlin, Michel Liebgott, Martine Lignières-Cassou, Audrey Linkenheld, François Loncle, Lucette Lousteau, Victorin Lurel, Jacqueline Maquet, Marie-Lou Marcel, Jean-René Marsac, Philippe Martin, Martine Martinel, Frédérique Massat, Sandrine Mazetier, Michel Ménard, Patrick Mennucci, Kléber Mesquida, Pierre-Alain Muet, Philippe Nauche, Nathalie Nieson, , Robert Olive, Maud Olivier, Monique Orphé, Michel Pajon, Luce Pane, Christian Paul, Rémi Pavvros, Germinal Peiro, Jean-Claude Perez, Sébastien Pietrasanta, Christine Pires Beaune, Philippe Plisson, Elisabeth Pochon, Pascal Popelin, Dominique Potier, Michel Pouzol, Régine Povéda, Patrice Prat, Christophe Premat, Joaquim Pueyo, François Pupponi, Catherine Quéré, Valérie Rabault, Monique Rabin, Dominique Raimbourg, Marie Récalde, Marie-Line Reynaud, Eduardo Rihan Cypel, Denys Robiliard, Alain Rodet, Marcel Rogemont, Frédéric Roig, Barbara Romagnan, Bernard Roman, Gwendal Rouillard, René Rouquet, Alain Rousset, Béatrice Santais, Odile Saugues, Gilbert Sauvan, Gilles Savary, Gérard Sebaoun, Christophe Sirugue, Julie Sommaruga, Suzanne Tallard, Pascal Terrasse, Sylvie Tolmont, Jean-Louis Touraine, Stéphane Travert, Catherine Troallic, Cécile Untermaier, Jean-Jacques Urvoas, Daniel Vaillant, Jacques Valax, Michel Vauzelle, Fabrice Verdier, Michel Vergnier, Patrick Vignal, Jean-Michel Villaumé, Jean-Jacques Vlody et Paola Zanetti.

⁽²⁾ Marie-Françoise Bechtel, Chantal Berthelot, Jean-Luc Bleunven, Guy-Michel Chauveau, Yves Goasdoué, Edith Gueugneau, Christian Hutin, Jean-Luc Laurent, Annie Le Houerou, Serge Letchimy, Gabrielle Louis-Carabin, Hervé Pellois, Napole Polutélé et Boinali Said.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le chômage de longue durée poursuit une hausse ininterrompue, notamment depuis le début de la crise de 2008. Presqu'un chômeur sur deux est inscrit à Pôle emploi depuis plus d'un an, soit plus de 2,2 millions de personnes. Surtout, 705 000 personnes sont au chômage depuis plus de trois ans et ce, alors même que la durée des allocations versées par l'Unédic est de deux ans maximum pour les demandeurs d'emploi de moins de cinquante ans, et de trois ans pour les plus de cinquante ans. Ce sont autant de personnes qui basculent soit dans les *minima* sociaux, soit ne perçoivent plus aucune allocation.

Il faut aussi rappeler que la moitié des chômeurs de longue durée exerce une activité réduite longue (supérieure à 78 heures). En effet, plus la période de chômage est longue, plus l'exercice d'une activité réduite est répandu. À titre d'exemple, sur la période 2000 - 2011, les allocataires ayant été couverts au moins 120 mois (10 ans) durant ces douze années (et représentant 0,14 % des allocataires) ont pratiqué 3 mois sur 4 une activité réduite. À titre de comparaison, les allocataires ayant été couverts moins de 24 mois (2 ans) ont eu recours au dispositif d'activité réduite seulement 1 mois sur 4 en moyenne.

Ceci conduit à penser que leur éloignement durable de l'emploi n'a pas fait perdre à ces chômeurs de longue durée le goût d'une activité utile, mais ce qui leur fait défaut c'est que leur soit proposée une activité qui puisse être exercée par eux et qui constitue un chemin leur permettant de reprendre pied sur le marché du travail.

Ce projet a pour objectif de montrer qu'il est possible de viser à supprimer ce chômage de longue durée ou plus largement « la privation durable d'emploi », par l'offre d'emplois utiles et accessibles à toutes ces personnes. Cette démonstration devrait s'opérer en trois étapes : à titre expérimental d'abord sur plusieurs petites circonscriptions ou bassins d'emplois, c'est l'objet du présent projet de loi. Il conviendra ensuite de démontrer que ce qui a été possible sur des terrains en nombre limité peut être diffusé plus largement en transmettant et en formalisant le savoir-faire ainsi acquis. Enfin il faudra à partir de ces deux séries d'expérimentations en définir les conditions de généralisation.

Ce projet repose sur trois convictions :

– Il est possible au niveau local et en plein accord avec les acteurs de la vie économique d'identifier des activités utiles (biens et services) susceptibles d'être exercées par des personnes privées d'emploi et de se développer de façon complémentaire de l'activité économique.

– Il est possible de gérer ces emplois cofinancés par la collectivité dans des conditions d'efficacité suffisante pour assurer l'équilibre économique de ces activités, le montant du financement apporté par la collectivité n'étant jamais supérieur à l'économie réalisée par les finances publiques du fait que les intéressés sont rémunérés en contrat à durée indéterminée (CDI) et au salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC).

– Il est possible de proposer ces emplois aux chômeurs de longue durée dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée, sachant que ceux-ci restent disponibles pour toute proposition adaptée qui pourrait leur être faite de rejoindre plus ou moins rapidement le marché principal du travail.

Pour que ces trois convictions soient effectivement mises en œuvre, il faut sur le terrain un pilotage fort exercé par un comité local présidé par un élu et doté d'un directeur qui en est l'animateur. C'est ce comité qui est responsable de la construction du consensus avec les acteurs de la vie économique, qui veille à la performance dans l'organisation de l'activité. Enfin il doit aussi rechercher toutes les possibilités qui peuvent permettre un renouvellement naturel de ce personnel, ce qui marquera le véritable succès de l'action et ouvrira la possibilité d'accueillir autant que de besoin de nouvelles personnes privées d'emploi.

Un fonds national associant les acteurs économiques, les élus, les associations et les acteurs publics sera le gardien de la méthode et de sa diffusion et le responsable du conventionnement des terrains d'expérimentation après avoir vérifié que les conditions locales existent pour un pilotage fort et responsable. En effet sans pilotage fort, on ne pourrait que constater des situations de concurrence avec l'économie marchande, une mauvaise utilisation du subventionnement et une absence de perspectives d'avenir pour les personnes concernées.

Ainsi, dans ces zones expérimentales, on peut viser à ce que toute personne au chômage de longue durée (plus d'un an) ou durablement privée d'un emploi stable, puisse obtenir un contrat en durée indéterminée.

L'objectif final est que tous les territoires de la République puissent finalement « opter » de sorte qu'une loi puisse être « étendue » au territoire

national, manifestant en cela la préférence de notre pays pour l'emploi et contre le chômage de désespérance social.

Une expérimentation « à budgets constants » par réallocation.

Compte tenu de l'état des finances publiques, ce droit d'obtenir un emploi devra être réalisé « à budgets constants », dans les lieux d'expérimentation visés au paragraphe précédent du présent exposé des motifs, par le financement de la création d'emplois supplémentaires, à proportion des besoins d'emploi de la population locale, grâce à la réallocation de dépenses publiques existantes induites par la privation durable d'emploi (il s'agit de réallouer la part de chaque budget qui sera devenue mécaniquement « sans objet », parce que les personnes bénéficiaires auront retrouvé un emploi).

Cet objectif devra être atteint autant que possible dès la première série d'expérimentation. En tout état de cause la loi autorisant la seconde phase d'expérimentation devra mettre en place un mécanisme expérimental de financement qui implique ce transfert financier à budget inchangé dans des conditions administratives simplifiées.

Dans cette perspective, tous les budgets publics (à tous les échelons décentralisés ou national) qui auront été reconnus comme devant bénéficier directement ou indirectement, immédiatement ou à terme, de l'expérimentation locale « zéro chômeurs durablement privés d'emploi », devront contribuer au financement de ces emplois supplémentaires, sans augmentation de leurs dotations respectives. C'est pourquoi les clés de répartition des contributions publiques définies par décret le seront sur la base d'une étude économique du coût de la privation durable d'emploi.

Les territoires d'expérimentations, visés par la présente loi, seront confirmés sous la condition bien sûr que les assemblées délibérantes des collectivités territoriales concernées confirment, après promulgation de la présente loi, leur engagement de se contribuer financièrement à l'expérimentation.

PROPOSITION DE LOI

Article 1er

- ① À titre expérimental et pour une durée de cinq ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, les dispositions des articles 2 à 10 s'appliquent dans les collectivités habilitées.
- ② Deux ans avant la fin de l'expérimentation, le Fonds prévu à l'article 3 adresse au ministre du travail un rapport faisant le bilan de l'expérimentation. Ce rapport est rendu public.

CHAPITRE 1^{ER}

Public visé, Fonds zéro chômage de longue durée et entreprises conventionnées

Article 2

Les bénéficiaires de la présente loi, désignés comme « personnes durablement privées d'emploi », sont celles qui, en dépit de leurs efforts, ne parviennent durablement pas à obtenir un emploi sur le marché du travail, notamment les bénéficiaires du revenu de solidarité active et les chômeurs de longue durée inscrits à l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail.

Article 3

- ① Il est créé un Fonds « zéro chômage de longue durée ». Le Fonds décide de l'habilitation d'un maximum de dix collectivités ou groupes de collectivités pendant la période expérimentale. Chaque groupe de collectivités constitue un comité local doté d'un président et d'un directeur qui est chargé localement du pilotage de l'expérimentation. Le Fonds approuve les modalités de fonctionnement du comité local et le programme d'action du projet sur ce territoire que le comité s'engage à mettre en œuvre, afin de susciter la création d'entreprises conventionnées ou le conventionnement d'entreprises existantes pour l'embauche de toutes les personnes durablement privées d'emploi.

- ② Le Fonds est chargé d'apporter aux entreprises conventionnées le financement des emplois prévus par la convention.

Article 4

- ① Le Fonds « zéro chômage de longue durée » prévu à l'article 3 de la présente loi signe dans des conditions fixées par décret, des conventions avec toute entreprise appartenant à l'économie sociale et solidaire, telle que définie par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014. Les entreprises ainsi conventionnées concluent avec des personnes durablement privées d'emploi, domiciliées depuis au moins un an dans une collectivité habilitée, des contrats de travail à durée indéterminée rémunérés au salaire minimum interprofessionnel de croissance. En application de la convention prévue à l'article L. 5411-6 du code du travail avec l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail, ces personnes restent inscrites à l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail et s'engagent à accomplir des actes de recherche d'emploi et à accepter les offres d'emploi acceptables qui leur seront proposées.
- ② En contrepartie de ce service, ces entreprises reçoivent un financement du Fonds « zéro chômage de longue durée ». La convention précise le montant de cette rémunération par contrat de travail à plein temps et prévoit la proratisation de ce montant en fonction de la durée de travail prévue au contrat. La convention est conclue pour la durée de l'expérimentation. En fonction de la performance économique des entreprises conventionnées de son secteur et de la situation de l'emploi dans la collectivité ou le groupe de collectivités concernés, le fonds peut, au premier janvier de chaque année, renégocier à la hausse ou à la baisse le montant de la rémunération avec l'entreprise conventionnée.
- ③ Au terme de chaque exercice financier, lorsqu'elles réalisent un résultat net positif, les entreprises conventionnées reversent ce résultat au Fonds « zéro chômage de longue durée », au plus tard le 30 juin de l'exercice suivant.

CHAPITRE 2

Financement des emplois conventionnés par le Fonds

Article 5

- ① Le Fonds signe, dans des conditions fixées par décret, des conventions permettant le financement de l'expérimentation.
- ② Une convention est signée avec chaque collectivité ou groupe de collectivités habilité et le conseil départemental et le conseil régional à laquelle est annexé le programme d'action du territoire et dont sont également signataires l'État et l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail.
- ③ Une convention globale, signée avec l'État, l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail et le fonds national de l'aide au logement, prévoit notamment le financement du fonctionnement du Fonds « zéro chômage de longue durée » et des comités locaux de chaque territoire expérimental.
- ④ Ces conventions assurent au Fonds, outre son fonctionnement propre et celui des comités locaux, le versement de douze fois le montant du salaire minimum interprofessionnel de croissance mensuel brut par an et par emploi conventionné à temps plein effectivement mis en œuvre.
- ⑤ La répartition de ce montant entre les différents contributeurs est fixée par décret.

CHAPITRE 3

Dispositions transitoires et finales

Article 6

La présente loi entre en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard le 1^{er} janvier 2016.

Article 7

- ① S'il décide de poursuivre ou d'étendre l'expérimentation, le Parlement devra en avoir délibéré les conditions avant la fin de la période de cinq ans fixée par l'article 1^{er} de la présente loi. Dans ce cas la loi organisant cette

poursuite fixera les conditions de poursuite de l'exploitation des entreprises conventionnées et de poursuite des contrats de travail en cours.

- ② Au cas où l'expérimentation ne serait pas poursuivie, notamment parce qu'une délibération en ce sens ne serait pas intervenue au terme du délai de cinq ans, les entreprises conventionnées pourront mettre un terme à tout ou partie des contrats de travail pour motif économique.
- ③ Les signataires des conventions de financement assureront le financement des indemnités de rupture au *pro rata* de leurs engagements respectifs.

Article 8

La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par une majoration de la dotation globale de fonctionnement et corrélativement pour l'État par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

