



N° 1326

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 avril 2025.

PROPOSITION DE LOI

visant à exercer l'accès à l'emploi, pérenniser et étendre progressivement l'expérimentation Territoires zéro chômeur longue durée comme solution de retour à l'emploi pour les personnes privées durablement d'emploi,

(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

M. Stéphane VIRY, M. Xavier ALBERTINI, M. Laurent ALEXANDRE, Mme Marie-José ALLEMAND, M. Gabriel AMARD, Mme Ségolène AMIOT, Mme Farida AMRANI, M. Joël AVIRAGNET, Mme Léa BALAGE EL MARIKY, M. Erwan BALANANT, M. Fabrice BARUSSEAU, M. Jean-Pierre BATAILLE, Mme Delphine BATHO, M. Laurent BAUMEL, Mme Valérie BAZIN-MALGRAS, M. Belkhir BELHADDAD, Mme Béatrice BELLAY, Mme Lisa BELLUCO, Mme Anaïs BELOUASSA-CHERIFI, Mme Sylvie BONNET, Mme Émilie BONNIVARD, M. Mickaël BOULOUX, M. Idir BOUMERTIT, M. Hubert BRIGAND, M. Julien BRUGEROLLES, M. Pierre-Yves CADALEN, Mme Colette CAPDEVIELLE, M. Sylvain CARRIÈRE, M. Salvatore CASTIGLIONE, M. Lionel CAUSSE, Mme Cyrielle CHATELAIN, M. Paul CHRISTOPHLE, Mme Nathalie COLIN-

OESTERLÉ, M. Paul-André COLOMBANI, M. Éric COQUEREL, M. Pierre CORDIER, M. Jean-François COULOMME, M. Pierrick COURBON, M. Charles DE COURSON, M. Alain DAVID, M. Arthur DELAPORTE, M. Stéphane DELAUTRETTE, Mme Sylvie DEZARNAUD, Mme Dieynaba DIOP, M. Julien DIVE, Mme Fanny DOMBRE COSTE, Mme Virginie DUBY-MULLER, M. Peio DUFAU, Mme Alma DUFOUR, M. Emmanuel DUPLESSY, M. Inaki ECHANIZ, Mme Sophie ERRANTE, M. Romain ESKENAZI, M. Philippe FAIT, M. Olivier FALORNI, M. Olivier FAURE, M. Denis FÉGNÉ, M. Emmanuel FERNANDES, Mme Agnès FIRMIN LE BODO, M. Nicolas FORISSIER, M. Charles FOURNIER, Mme Martine FROGER, Mme Camille GALLIARD-MINIER, Mme Marie-Charlotte GARIN, M. Guillaume GAROT, M. François GERNIGON, M. Damien GIRARD, Mme Océane GODARD, M. Emmanuel GRÉGOIRE, M. Jérôme GUEDJ, Mme Clémence GUETTÉ, Mme Ayda HADIZADEH, Mme Florence HEROUIN-LÉAUTEY, Mme Catherine HERVIEU, Mme Céline HERVIEU, M. Patrick HETZEL, Mme Mathilde HIGNET, M. François HOLLANDE, M. Jérémie IORDANOFF, M. Jean-Michel JACQUES, Mme Sandrine JOSSO, Mme Chantal JOURDAN, Mme Marietta KARAMANLI, Mme Fatiha KELOUA HACHI, M. Xavier LACOMBE, Mme Julie LAERNOES, M. Tristan LAHAIS, Mme Karine LEBON, M. Corentin LE FUR, Mme Sarah LEGRAIN, M. Stéphane LENORMAND, M. Gérard LESEUL, M. Laurent LHARDIT, M. Eric LIÉGEON, Mme Delphine LINGEMANN, M. Benjamin LUCAS-LUNDY, M. Christophe MARION, Mme Élisa MARTIN, M. Max MATHIASIN, M. Damien MAUDET, M. Emmanuel MAUREL, M. Laurent MAZAURY, Mme Estelle MERCIER, Mme Marie MESMEUR, M. Paul MOLAC, M. Philippe NAILLET, M. Jean-Philippe NILOR, M. Jacques OBERTI, Mme Julie OZENNE, M. Laurent PANIFOUS, Mme Constance DE PÉLICHY, M. Marc PENA, M. René PILATO, Mme Christine PIRÈS BEAUNE, Mme Marie POCHON, M. Dominique POTIER, Mme Marie-Agnès POUSSIER-WINSBACK, M. Pierre PRIBETICH, M. Jean-Hugues RATENON, M. Jean-Claude RAUX, Mme Valérie ROSSI, Mme Claudia ROUAUX, M. Jean-Louis ROUMÉGAS, M. Fabrice ROUSSEL, M. François RUFFIN, Mme Sandrine RUNEL, M. Sébastien SAINT-PASTEUR, Mme Laetitia SAINT-PAUL, Mme Nicole SANQUER, Mme Isabelle SANTIAGO, M. Hervé SAULIGNAC, M. Arnaud SIMION, Mme Danielle SIMONNET, M. Thierry SOTHER, Mme Sophie TAILLÉ-POLIAN, M. David TAUPIAC, M. Boris TAVERNIER, Mme Céline THIÉBAULT-MARTINEZ, Mme Mélanie THOMIN, M. Boris VALLAUD, M. Antoine VERMOREL-MARQUES, M. Roger VICOT, M. Jean-Luc WARMANNE,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le préambule de la Constitution de 1946, en son alinéa 5, affirme avec force que « *Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi* ». Cette disposition constitutionnelle constitue un objectif commun qui nous engage. Elle traduit la conception française selon laquelle le travail n'est pas uniquement un moyen de subsistance, mais également un vecteur fondamental d'intégration sociale, de reconnaissance et d'accomplissement personnel.

Ce principe inscrit au cœur de notre pacte républicain repose sur la conviction profonde que, à l'exception des personnes dont l'incapacité totale de travailler est reconnue du fait d'un handicap ou d'une maladie invalidante, nul n'est inemployable dans notre République. Cette affirmation s'oppose à toute forme de déterminisme social ou économique qui conduirait à considérer certains de nos concitoyens comme définitivement exclus du marché du travail. Elle consacre, au contraire, la responsabilité collective de la Nation de permettre à chacun d'exercer ce droit fondamental.

La persistance du chômage de longue durée constitue, à cet égard, une remise en cause inacceptable de notre contrat social. Elle entraîne non seulement des conséquences économiques délétères, mais génère également des ruptures dans le tissu social et fragilise l'adhésion aux valeurs républicaines. En effet, l'expérience prolongée de l'exclusion du marché du travail induit fréquemment un sentiment d'abandon, une perte de confiance dans les institutions et un affaiblissement du sentiment d'appartenance à la communauté nationale. Elle constitue, en ce sens, une forme de violation des principes d'égalité et de fraternité qui fondent notre République.

Le postulat d'employabilité universelle constitue la pierre angulaire de l'expérimentation Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée (TZCLD), dont nous proposons aujourd'hui la pérennisation et l'extension progressive. Cette solution s'inscrit pleinement dans le cadre constitutionnel en offrant une traduction concrète et opérationnelle du droit à l'emploi. Elle démontre que, moyennant une adaptation des postes et un accompagnement approprié, chaque citoyen volontaire peut contribuer utilement à l'activité économique et sociale.

L'initiative TZCLD, conjointement avec le Pacte d'ambition pour l'insertion par l'activité économique, constitue un premier pas décisif vers la concrétisation de ce droit constitutionnel. Ces approches novatrices ne se contentent pas de gérer les conséquences du chômage, mais s'attaquent à ses causes structurelles en créant de la valeur selon une logique différente de celle qui prévaut habituellement dans l'économie de marché. Elles s'appuient sur le potentiel de chaque personne, valorisent des compétences souvent méconnues ou sous-estimées, s'ancrent dans les réalités territoriales et stimulent l'émergence de nouvelles filières économiques et écologiques.

Ces dispositifs apportent des solutions concrètes aux personnes privées durablement d'emploi (PPDE), pour qui un accompagnement spécifique est nécessaire. Sans cette attention particulière portée aux publics les plus éloignés de l'emploi, l'objectif du plein emploi en France demeurerait une ambition inatteignable et les politiques publiques se limiteraient à accompagner les personnes les plus proches du marché du travail, laissant de côté les plus vulnérables. Une telle situation serait contraire à notre tradition républicaine d'universalité et d'indivisibilité.

Au-delà de sa dimension économique, cette démarche revêt une importance républicaine fondamentale en offrant à chacun la possibilité de retrouver autonomie et dignité par le travail. Elle réaffirme le principe selon lequel tous les citoyens ont vocation à participer à la vie économique et sociale de la Nation, et que les pouvoirs publics ont le devoir de créer les conditions permettant l'exercice effectif de ce droit. Elle constitue, en ce sens, un rempart contre les multiples formes de déclassement, d'exclusion et de marginalisation qui menacent la cohésion sociale.

Cette approche repose sur une conception exigeante de la citoyenneté, qui reconnaît à chacun des droits mais aussi des responsabilités. En offrant aux personnes privées durablement d'emploi la possibilité de contribuer à l'intérêt général par leur travail, elle leur permet d'exercer pleinement leur citoyenneté et de participer activement à la vie de la cité. Elle répond ainsi à l'aspiration légitime de chacun à être reconnu comme un membre à part entière de la société, capable d'apporter sa contribution au bien commun.

La lutte contre le chômage de longue durée ne relève donc pas uniquement d'une préoccupation économique ou sociale, mais constitue un impératif politique au sens le plus noble du terme. Elle participe de la construction d'une République plus juste, plus inclusive et plus fraternelle, fidèle aux principes qui la fondent et attentive au devenir de chacun de ses

membres. C'est dans cette perspective ambitieuse que s'inscrit la présente proposition de loi.

Elle s'appuie notamment sur les enseignements de l'expérimentation TZCLD, qui a opéré un renversement paradigmatique dans nos politiques de l'emploi en inversant la logique traditionnelle d'offre et de demande. Plutôt que d'adapter les personnes aux emplois disponibles, cette approche innovante part des compétences et des aspirations des PPDE pour créer des postes adaptés à leurs capacités. Elle permet ainsi de produire autant d'emplois supplémentaires que nécessaires pour supprimer localement la privation d'emploi, sans pour autant concurrencer les services déjà présents sur le territoire. La force de cette expérimentation réside dans sa capacité à démentir certaines idées préconçues sur les demandeurs d'emploi de longue durée. Contrairement aux préjugés tenaces, ces personnes expriment une volonté affirmée de travailler et manifestent un réel enthousiasme dès lors que les emplois proposés correspondent à leur situation particulière. L'expérience TZCLD prouve ainsi que la France n'est pas peuplée de personnes réfractaires au travail, mais qu'il convient d'adapter l'offre d'emploi aux réalités individuelles.

Ce succès s'explique notamment par des méthodes innovantes d'identification et de mobilisation des personnes (« aller vers »), mais aussi par leur participation proactive à la démarche de projet (« faire avec »), rendue possible grâce à l'ancrage territorial des Comités Locaux pour l'emploi TZCLD. Cette proximité, que seuls les Comités Locaux pour l'Emploi TZCLD ont été capables de mettre en place, constitue un facteur déterminant dans la réussite de cette solution.

La complémentarité opérationnelle entre les CLE et les Entreprises à But d'Emploi (EBE) constitue un modèle d'ingénierie sociale particulièrement innovant et agile dans le paysage des solutions d'insertion professionnelle. Cette synergie institutionnelle repose sur une articulation fonctionnelle clairement définie : d'une part, les CLE assurent l'identification, la qualification précise des besoins spécifiques des PPDE, mobilisant une expertise territoriale fine grâce à une méthodologie d'analyse des compétences individuelles. Ils organisent également la coopération territoriale et la complémentarité avec les acteurs de l'insertion par l'activité économique et du travail protégé et adapté (AI, ACI, EI, ETTI, ESAT, EA, etc.). D'autre part, les EBÉ opérationnalisent cette analyse préalable en proposant des cadres d'emploi adaptés en contrat à durée indéterminée (CDI) à temps choisi, soutenus par des dispositifs d'accompagnement qui mériteraient d'être renforcés par le Comité Local

pour l'Emploi. Ce continuum d'intervention permet de dépasser les approches segmentées en proposant une prise en charge globale et coordonnée. La valeur ajoutée de ce tandem institutionnel réside dans sa capacité à transcender la simple mise en relation entre offre et demande d'emploi, pour construire des trajectoires professionnelles véritablement personnalisées, tenant compte simultanément des aspirations individuelles grâce à la mise en place d'un CDI à temps choisi. Cette modalité contractuelle permet de construire un contrat de travail adapté au profil de la personne qui, parfois, se trouve dans l'impossibilité de s'insérer dans le cadre général du contrat de 35 heures. Cette cohérence systémique génère des conditions optimales pour une insertion professionnelle durable, comme en témoignent les résultats quantitatifs et qualitatifs observés sur les territoires d'expérimentation.

L'accès des PPDE à un contrat à durée indéterminée représente également une innovation majeure du projet TZCLD, dont la portée transformatrice ne saurait être sous-estimée. L'accès au Contrat à Durée Indéterminée constitue un vecteur fondamental de stabilisation socio-économique pour des personnes ayant souvent connu des parcours professionnels fragmentés. En effet, dans notre architecture sociale contemporaine, le CDI demeure un instrument structurant d'inclusion, ouvrant l'accès à des droits essentiels tels que le crédit immobilier et garantissant une prévisibilité des ressources indispensable à la construction de projets personnels et familiaux. Cette sécurisation des trajectoires individuelles génère des externalités positives qui irriguent l'ensemble du tissu territorial et contribuent à la dynamisation économique locale.

Par ailleurs, après la prise en compte des économies réalisées sur les coûts sociaux de l'inactivité des personnes privées durablement d'emploi (RSA, aides sociales diverses, effets indirects de la précarité) ainsi que des recettes générées par l'activité des personnes reclassées, la charge financière pour la puissance publique représente un coût net inférieur en tout état de cause à 25 % au coût budgétaire d'un emploi en Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée. Cette estimation sera affinée dans le rapport d'évaluation du Conseil scientifique. Ce calcul n'intègre pas les nombreuses externalités positives induites par la sortie de la précarité, telles que la diminution des coûts de l'aide sociale à l'enfance pour les départements ou la réduction des dépenses de santé liées aux conditions de vie précaires pour l'Assurance Maladie. De plus, au-delà de ces gains immédiats, le projet TZCLD constitue un véritable investissement social pour l'avenir : en favorisant l'insertion durable des personnes éloignées de l'emploi, il contribue à renforcer la cohésion sociale, à prévenir la

reproduction intergénérationnelle de la pauvreté et à soutenir le développement économique des territoires. Ce modèle innovant participe ainsi à bâtir une société plus inclusive et résiliente, où chacun peut retrouver une place active et contributive.

Ainsi, le projet TZCLD s'inscrit dans une logique de complémentarité stratégique au sein de l'architecture globale des politiques d'emploi en France. Il constitue, pour les PPDE, un filet de sécurité essentiel là où les dispositifs conventionnels n'ont pas permis leur réintégration professionnelle. **Sa spécificité ne réside pas dans une concurrence avec les structures existantes d'insertion par l'activité économique ou du secteur du travail protégé et adapté, mais dans sa capacité à intervenir de façon subsidiaire et supplémentaire.** L'apport des CLE pour les services institutionnels de France Travail est particulièrement manifeste dans leur capacité à déployer un accompagnement de proximité, mobilisant des ressources bénévoles et une connaissance fine des réalités territoriales. Cette intensité relationnelle constitue un atout décisif pour les agents de France Travail. Cette réalité est d'autant plus prégnante depuis l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2025, des dispositions de la loi Plein Emploi instaurant l'inscription automatique des bénéficiaires du RSA à France Travail. **TZCLD apparaît ainsi comme un projet complémentaire qui, par son approche territorialisée et son ingénierie sociale innovante, complète l'offre d'accompagnement vers l'emploi, participant à la construction d'un écosystème d'insertion plus complet et plus efficace.**

La première étape de cette expérimentation a été instituée par la *loi n° 2016-231 du 29 février 2016, adoptée à l'unanimité à l'Assemblée nationale*, traduisant ainsi une volonté partagée de renforcer l'agilité et l'innovation en matière de politique publique de l'emploi. Trois ans plus tard, diverses évaluations ont invité le législateur à prolonger et étendre cette expérimentation tout en tirant les enseignements de la première phase.

La deuxième *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 TZCLD* a également été adoptée à l'unanimité à l'Assemblée nationale, conférant ainsi une légitimité renforcée à cette innovation issue de l'initiative parlementaire de M. Laurent Grandguillaume.

Cette deuxième loi a permis l'habilitation de 73 nouveaux territoires entre 2021 et 2025, portant leur nombre total de 10 à 83 (et qui devrait atteindre 88 prochainement par l'habitation de 5 nouveaux territoires en attente du décret en Conseil d'État). Ceci a permis l'embauche de plus de

3 500 personnes dans les EBE et la sortie de la privation d’emploi de plus de 5 600 personnes si l’on tient compte des solutions trouvées hors EBE. **Cette progression témoigne de la pertinence du projet et de son adéquation aux besoins des territoires**, et ce alors que les conditions d’habilitation visant à ne retenir que les territoires véritablement prêts et engagés dans la démarche ont été renforcées.

La première loi de l’expérimentation avait donné lieu à plusieurs évaluations : les conclusions du comité scientifique prévu par la loi initiale, le rapport de la mission IGAS-IGF, ainsi que le bilan intermédiaire de l’association ETCLD, gestionnaire du Fonds d’expérimentation. Ces travaux ont permis d’identifier diverses pistes d’amélioration qui ont été intégrées dans la deuxième proposition de loi et dans le cahier des charges qui a fondé l’habilitation des territoires de la seconde expérimentation.

Depuis l’adoption de cette deuxième loi, une nouvelle évaluation est en cours via un conseil scientifique d’évaluation porté par France Stratégie, dont le rapport définitif est attendu en juin 2025. Dans ce cadre, une note d’étape a été réalisée, **confirmant les effets positifs de l’expérimentation** en matière de public et de territoires concernés, tout en identifiant des axes d’amélioration. Ces observations concernent notamment les sources de financement, l’intégration des Entreprises à But d’Emploi (EBE) dans les stratégies locales de développement et d’emploi, ainsi que les disparités de développement selon les territoires.

La présente proposition de loi intègre ces observations dans une logique d’amélioration continue, prenant en compte les retours de terrain pour optimiser la solution sans en altérer les principes fondateurs.

Forte des résultats obtenus depuis 2016 et du mûrissement de cette expérimentation, il apparaît désormais opportun de franchir une nouvelle étape en pérennisant cette solution et en organisant l’extension progressive du nombre de territoires habilités. Cette pérennisation permettra à davantage de personnes éloignées de l’emploi de retrouver le chemin du travail et de bénéficier de toutes les externalités positives qu’un CDI peut générer. Cette troisième loi s’inscrit pleinement dans la philosophie et les dispositifs initiés par la loi pour le plein emploi adoptée par le Parlement en 2023, en renforçant la cohérence de l’architecture institutionnelle au service de l’inclusion professionnelle. Elle constitue un moyen pérenne complémentaire pour les Personnes Privées Durablement d’Emploi (PPDE), permettant ainsi de consolider l’engagement de l’État dans une stratégie globale de lutte contre l’exclusion professionnelle et d’activation des solidarités territoriales.

Au même titre que l'insertion par l'activité économique (IAE) et le secteur du travail protégé et adapté (STPA), cette troisième proposition de loi a pour ambition de renforcer la complémentarité de l'ensemble des solutions au sein de l'écosystème du retour à l'emploi. Elle vise à structurer un maillage cohérent d'interventions destinées à accompagner les PPDE dans leur processus de réintégration professionnelle, en encourageant les passerelles opérationnelles entre ces différents dispositifs. L'articulation judicieuse de ces instruments d'insertion favorise une approche globale et différenciée, prenant en considération la singularité des parcours individuels et la diversité des freins à l'emploi. Ce faisant, la présente proposition de loi contribue à l'édification d'un continuum d'accompagnement, permettant une modulation adaptative des solutions proposées et une fluidification des transitions entre les différentes étapes du parcours d'insertion des personnes durablement éloignées de l'emploi.

Ainsi, pour optimiser l'efficacité de TZCLD et l'articuler avec les autres politiques d'emploi qui partagent l'objectif du plein emploi, plusieurs ajustements sont portés par cette troisième loi.

Les comités locaux pour l'emploi créés dans le cadre de l'expérimentation TZCLD, dont la terminologie a été reprise dans la loi plein emploi de 2023, seront renommés « *Comités locaux pour le droit à l'emploi* » afin d'améliorer la lisibilité du système. Cette proposition de loi vise également à renforcer l'ingénierie de l'accompagnement des personnes recourant à leur droit à l'emploi.

Ces comités s'articuleront avec les Comités Locaux pour l'Emploi institués par la loi plein emploi, dans une logique de complémentarité et de co-construction territoriale. Cette articulation favorisera le dialogue entre acteurs locaux et permettra d'optimiser la prise en charge coordonnée des personnes éloignées durablement de l'emploi, en cohérence avec l'architecture d'accompagnement vers le retour à l'emploi mise en place en 2023.

Dans la même logique de cohérence institutionnelle, une branche spécifiquement dédiée à la prise en charge des chômeurs de longue durée sera créée au sein des Comités départementaux pour l'emploi (CDE). Cette structure réunira l'ensemble des acteurs de l'insertion – solution TZCLD, structures d'insertion par l'activité économique, acteurs du STPA – afin d'améliorer la coordination des parcours et de favoriser les passerelles entre les différentes solutions.

Pour garantir une participation effective de ces acteurs aux Comités territoriaux pour l'emploi, la proposition leur confère explicitement une place délibérative au sein des CDE. Les réalités de terrain ayant révélé une intégration variable de ces acteurs selon les départements, cette précision transforme en obligation ce qui n'était jusqu'alors qu'une incitation au bon vouloir des préfectures et modifie ainsi le décret n° 2024-560 du 18 juin 2024 relatif aux comités territoriaux pour l'emploi.

À l'échelon national, le fond d'activation TZCLD sera intégré, avec voix délibérative, au sein du Comité national pour l'emploi, assurant ainsi une représentation des spécificités de ce projet dans l'élaboration des politiques nationales de l'emploi. Cette avancée viendra ainsi modifier le décret n° 2024-252 du 22 mars 2024 relatif au Comité national pour l'emploi.

Les Départements conservent pleinement leur rôle de chef de file en matière de cohésion sociale et d'insertion. Toutefois, la proposition introduit une possibilité inédite pour les territoires (intercommunalités, métropoles ou autres collectivités), de contribuer à l'initiative TZCLD, dotant ainsi leur territoire d'un levier supplémentaire pour lutter contre l'exclusion sociale, phénomène qui représente encore aujourd'hui, dans nos sociétés contemporaines, un fléau particulièrement coûteux tant sur le plan social qu'économique pour la nation. Cette approche s'inscrit dans une vision pluriannuelle de l'extension du projet, permettant d'anticiper et d'organiser méthodiquement l'habilitation des territoires dans les prochaines années.

La pérennisation du dispositif TZCLD s'accompagne, en outre, d'un allègement de la contribution financière des départements. Initialement fixée à 15 % dans le cadre de la deuxième loi d'expérimentation, celle-ci serait désormais alignée sur le niveau de participation départementale applicable aux ateliers et chantiers d'insertion. Cette harmonisation des taux de contribution constitue une avancée dans la structuration d'un écosystème cohérent d'accompagnement des PPDE. En positionnant ces deux solutions complémentaires au même niveau de financement départemental, la proposition de loi souhaite renforcer les conditions propices à l'émergence d'une convergence fonctionnelle entre ces outils, sans pour autant induire des logiques de concurrence contre-productives. Cette rationalisation financière participe à l'édification d'une architecture institutionnelle performante, où chaque dispositif trouve sa place dans un continuum d'accompagnement adapté aux besoins différenciés des publics en situation d'exclusion professionnelle.

Toutefois, la pérennisation de ce projet ne signifie pas l'abandon de son évaluation continue ainsi que celle des politiques publiques de l'emploi de manière générale. Au contraire, la proposition de loi institue deux bilans annuels sur le chômage, notamment celui de longue durée : l'un à l'échelle départementale, piloté par le Conseil départemental, et l'autre à l'échelle nationale.

Ces évaluations régulières alimenteront un débat parlementaire annuel sur le chômage et les politiques de retour à l'emploi, permettant ainsi d'ajuster les dispositifs en fonction des résultats observés. Cette proposition, déjà adoptée en commission des affaires sociales par voie d'amendement (AS21) à l'occasion de la proposition de loi visant à protéger le modèle d'assurance chômage et soutenir l'emploi des seniors, institutionnalise un moment de réflexion collective sur l'efficacité des politiques publiques en matière d'emploi.

Ces évaluations prendront en compte les externalités positives générées par le projet TZCLD, comme le souligne la note d'étape de France Stratégie : *"Considérant que l'effet de l'expérimentation sur les salariés peut s'avérer plus large que les enjeux d'accès à l'emploi et de rémunération, cet axe de travail se propose de mesurer par le biais d'une enquête l'effet de TZCLD en matière de bien-être et d'estime de soi, ainsi qu'en matière d'état de santé global et d'accès aux soins."*

L'approche évaluative actuelle des politiques publiques d'emploi présente des insuffisances méthodologiques qui limitent notre compréhension de leur impact sociétal global. En effet, le cadre analytique dominant se caractérise par une focalisation sur des indicateurs quantitatifs restreints – principalement les taux de retour à l'emploi et l'analyse coûts-bénéfices des investissements mobilisés. Cette vision réductrice, centrée sur des métriques strictement économiques, ne permet pas d'appréhender la complexité des dynamiques sociales induites par les solutions d'insertion professionnelle.

La récente note d'étape de France Stratégie constitue, à cet égard, une avancée méthodologique intéressante en proposant un élargissement du périmètre évaluatif. Cette orientation nouvelle reconnaît explicitement que l'impact du retour à l'emploi transcende largement la seule dimension économique pour affecter positivement de multiples aspects de la vie des bénéficiaires. L'amélioration du bien-être psychologique, le renforcement de l'estime de soi, la stabilisation des parcours de soins ou encore la consolidation des liens sociaux représentent des externalités positives

considérables, dont la valorisation socio-économique reste à intégrer dans les modèles d'évaluation.

Par cette proposition de loi, nous affirmons notre conviction que l'emploi constitue un vecteur essentiel d'intégration sociale et d'épanouissement individuel. En pérennisant et en étendant progressivement l'expérimentation Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée, nous concrétisons notre engagement en faveur du droit à l'emploi pour tous et contribuons à construire une société plus inclusive, où chacun peut trouver sa place et apporter sa contribution au bien commun.

Ce projet, qui a fait ses preuves depuis 2016, mérite désormais d'être consolidé et déployé plus largement, tout en conservant la souplesse et l'adaptabilité qui ont fait son succès. Cette consolidation nécessite par ailleurs une intégration du projet TZCLD dans l'architecture institutionnelle réformée par la loi pour le plein emploi, adoptée postérieurement à la deuxième loi d'expérimentation. Ainsi, la présente proposition de loi constitue ainsi une étape décisive dans l'évolution de nos politiques publiques de l'emploi, en affirmant le principe selon lequel chaque citoyen peut, moyennant un accompagnement adapté, contribuer activement à la vie économique et sociale de notre pays.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① I. – Le titre II 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 » est abrogé.
- ② II. – Après l’article L. 5132-2 du code du travail, il est inséré un article L. 5132-2-1 ainsi rédigé :
- ③ « *Art. L. 5132-2-1. – I.* – Dans des territoires désignés dans les conditions définies à l’article L. 5132-2-2 du code du travail, dont les territoires habilités dans le cadre 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 » dans sa rédaction antérieure à la présente loi, peuvent être mis en place des territoires zéro chômeur de longue durée. Ces territoires couvrent chacun tout ou partie de la superficie d’une ou de plusieurs collectivités territoriales, établissements publics de coopération intercommunale ou groupes de collectivités territoriales volontaires.
- ④ « *II. – Les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale ou les groupes de collectivités territoriales mettant en place un territoire zéro chômeur de longue durée installent et animent un comité local pour le droit à l’emploi chargé du pilotage de ce territoire, au sein duquel sont 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, notamment les départements. Ce comité local est représenté aux instances territoriales mises en place par la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 précitée. Il définit un programme d’actions, approuvé par le fonds mentionné à l’article L. 5132-2-2, qui :*
- ⑤ « *1° Détermine les modalités d’information, de mobilisation et d’accompagnement des personnes mentionnées au VII ;*
- ⑥ « *2° Organise la coopération entre les acteurs du réseau pour l’emploi au sens de la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 précitée afin d’identifier les emplois existants accessibles aux personnes mentionnées au même VII ;*

- ⑦ « 3° Estime le volume d'emplois supplémentaires en équivalent temps plein nécessaires pour répondre à l'exhaustivité des besoins des personnes mentionnées audit VII ;
- ⑧ « 4° Identifie les activités économiques susceptibles d'être exercées par les entreprises au III du présent article ;
- ⑨ « 5° Propose le conventionnement d'entreprises existantes, notamment du secteur de l'insertion par l'activité économique et du secteur du travail protégé et adapté ou, à défaut, le conventionnement d'entreprises nouvelles, pour l'embauche des personnes mentionnées au même VII en veillant au caractère supplémentaire des emplois ainsi créés par rapport à ceux existants sur le territoire ;
- ⑩ « 6° Apprécie l'éligibilité comme personne privée durablement d'emploi, au regard des conditions fixées au même VII, des personnes dont l'embauche est envisagée par les entreprises conventionnées ; elles sont inscrites à France Travail ; leur embauche s'opère dans l'ordre de leur éligibilité.
- ⑪ « Les modalités de fonctionnement du comité local pour le droit à l'emploi sont définies par les acteurs locaux et approuvées par le fonds mentionné à l'article L. 5132-2-2.
- ⑫ « III - Les territoires zéro chômeur de longue durée permettent aux personnes concernées dans les conditions définies au même VII d'être embauchées en contrat à durée indéterminée par des entreprises conventionnées à lucrativité limitée qui remplissent les conditions fixées aux articles 1^{er} et 2 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, pour exercer des activités économiques supplémentaires à celles déjà présentes sur le territoire. Les conditions de ces supplémentarités sont fixées par décret.
- ⑬ « Sous réserve du volontariat des personnes mentionnées au VII, ces embauches sont réalisées après qu'ont été examinées les possibilités d'emploi accessibles parmi les acteurs du réseau pour l'emploi au sens de la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 précitée.
- ⑭ « Les territoires zéro chômeur de longue durée sont mis en place avec le concours financier de l'État et des départements concernés ainsi que des autres collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale volontaires mentionnés au premier alinéa du présent II et de tout organisme public et privé volontaire.

- ⑯ « IV. – Tous les cinq ans, le fonds mentionné à l'article L. 5132-2-2 dresse le bilan de l'évolution de la privation de l'emploi dans ces territoires dans un rapport et propose les évolutions que l'expérience acquise conduit à envisager.
- ⑰ « V. – Avec la même périodicité, une évaluation des actions menées dans ces territoires, de leur coût et du progrès de leur articulation avec les actions conduites par les acteurs locaux du réseau pour l'emploi au sens de la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 précitée est réalisée afin de proposer des évolutions qui pourraient améliorer leur efficacité. Il analyse le rapport entre les coûts et les bénéfices des territoires zéro chômeur de longue durée.
- ⑱ « Un décret précise les modalités de cette évaluation.
- ⑲ « VI. – Les rapports mentionnés aux IV et V sont adressés au Parlement et au ministre chargé de l'emploi et sont rendus publics.
- ⑳ « VII. – Dans le cadre de ces territoires zéro chômeur de longue durée peuvent être embauchées par les entreprises mentionnées au III les personnes volontaires privées durablement d'emploi depuis au moins un an malgré l'accomplissement d'actes positifs de recherche d'emploi et domiciliées depuis au moins six mois dans la zone géographique du territoire susmentionné. »

Article 2

- ① Après l'article L. 5132-2-1 du code du travail, il est inséré un article L. 5132-2-2 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 5132-2-2. – I.* – Il est institué un fonds d'activation des territoires zéro chômeur de longue durée chargé de veiller au respect par les territoires mentionnés au I de l'article L. 5132-2-1, de la mise en place des comités locaux pour le droit à l'emploi et des orientations des entreprises conventionnées prévues au même article. Il apporte à ces territoires et à ces entreprises l'appui et l'accompagnement nécessaires.
- ③ « Le fonds d'activation des territoires zéro chômeur de longue durée assure le financement d'une fraction du montant de la rémunération des emplois nécessaires à l'installation et à l'animation du comité local pour l'emploi.

- ④ « Le fonds d'activation des territoires zéro chômeur de longue durée assure également le financement d'une fraction du montant de la rémunération des emplois supplémentaires créés par les entreprises mentionnées au III de l'article L. 5132-2-1 ainsi qu'une fraction du montant de l'indemnité légale ou conventionnelle de licenciement lorsque celui-ci intervient dans les conditions prévues au V de l'article L. 5132-2-3. Ce fonds peut financer le démarrage et le développement des entreprises conventionnées mentionnées au même article L. 5132-2-3.
- ⑤ « II. – Sous réserve de satisfaire aux conditions d'habilitation définies dans un cahier des charges fixé par arrêté du ministre chargé de l'emploi et d'avoir recueilli l'accord du président du département, les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale ou les groupes de collectivités territoriales volontaires peuvent se porter candidats à la mise en place d'un territoire zéro chômeur de longue durée prévu à l'article L. 5132-2-1. Le concours départemental visé au VI de l'article L. 5132-2-3 peut être co-financé par le département, ainsi que par les autres collectivités territoriales auxquelles appartient le territoire zéro chômeur de longue durée ; en l'absence de ce cofinancement, c'est le département qui assure le concours départemental.
- ⑥ « Cette candidature détermine notamment l'objectif de création d'emplois supplémentaires en équivalents temps plein nécessaires pour répondre à l'exhaustivité des demandes des personnes dont l'éligibilité est prévue au 6° du II de L. 5132-2-1. Sur proposition du fonds d'activation des territoires zéro chômeur de longue durée, un arrêté du ministre chargé de l'emploi procède à l'habilitation du territoire et approuve la candidature retenue pour conduire la mise en place du territoire zéro chômeur de longue durée et répondre au volontariat des personnes durablement privées d'emploi.
- ⑦ « Le cahier des charges prend en compte les spécificités des outre-mers et de la Corse.
- ⑧ « Le fonds d'activation des territoires zéro chômeur de longue durée propose au Ministre chargé de l'emploi le retrait de l'habilitation pour les territoires qui ne respecteraient plus les conditions fixées par le cahier des charges.
- ⑨ « Par dérogation au premier alinéa du présent I, les 83 territoires habilités dans le cadre 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 dans sa rédaction

antérieure à la présente loi, sont habilités de droit à poursuivre le territoire zéro chômeur de longue durée qu'ils ont amorcé sous l'empire de cette loi. Ils veillent à prendre les mesures éventuellement nécessaires à leur conformité au cahier des charges mentionné au premier alinéa du présent II.

- ⑩ « III. – La gestion du fonds d'activation des territoires zéro chômeur de longue durée est confiée à l'association chargée des mêmes fonctions par 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. Celle-ci est administrée par un conseil d'administration dont la composition est définie par un décret en Conseil d'État.
- ⑪ « Les membres du conseil d'administration siègent à titre bénévole. Le conseil d'administration peut déléguer certaines de ses compétences à son président et à un bureau constitué en son sein.
- ⑫ « Le ministre chargé de l'emploi désigne un commissaire du Gouvernement auprès de cette association. Le commissaire du Gouvernement assiste de droit aux séances de toutes les instances de délibération et d'administration de l'association. Il est destinataire de toutes les délibérations du conseil d'administration et a communication de tous les documents relatifs à la gestion du fonds, de même que les maires et les présidents des collectivités territoriales engagés dans la mise en place d'un territoire zéro chômeur de longue durée.
- ⑬ « Lorsque le commissaire du Gouvernement estime qu'une délibération du conseil d'administration ou qu'une décision prise par une autre instance de l'association gestionnaire du fonds est contraire aux dispositions régissant les missions et la gestion du fonds, il peut s'opposer, par décision motivée, à sa mise en œuvre.
- ⑭ « Le fonds publie annuellement un rapport moral et financier retraçant notamment l'ensemble des financements perçus par les territoires et les entreprises mentionnées au V de l'article L. 5132-2-1 de la présente loi ainsi que les sommes ayant concouru à son financement ainsi qu'à celui des comités locaux. Ce rapport présente le nombre de personnes embauchées par ces entreprises ainsi que le montant des prestations diverses dont elles ont bénéficié l'année précédent leur embauche. »

Article 3

- ① Après l'article L. 5132-2-2 du code du travail, il est inséré un article L. 5132-2-3 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 5132-2-3. – I.* – Le fonds d'activation des territoires zéro chômeur de longue durée signe des conventions avec les entreprises mentionnées au III de l'article L. 5132-2-1 afin qu'elles conlquent avec les personnes remplissant les conditions mentionnées au VII du même article L. 5132-2-1, des contrats de travail à durée indéterminée au moins rémunérés au niveau du salaire minimum de croissance mentionné à l'article L. 3231-2. Ces conventions sont signées pour une période de cinq ans.
- ③ « Chaque convention fixe les conditions à respecter pour bénéficier du financement du fonds, notamment les engagements de l'entreprise sur sa trajectoire d'embauche prévue et son plan d'affaires, le contenu des postes proposés, les conditions d'accompagnement et les actions de formation envisagées pour les salariés, conformément aux objectifs du projet. La modification de la trajectoire d'embauche prévue dans la candidature du territoire s'opère avec l'accord du fonds d'activation des territoires zéro chômeur de longue durée. La convention précise également la part de la rémunération prise en charge par le fonds, compte tenu de la durée de travail prévue dans le contrat et en fonction du prévisionnel et de la situation économique de l'entreprise. Elle prévoit en outre la fraction de l'indemnité de licenciement prise en charge par le fonds et due lorsque le licenciement intervient dans les conditions prévues au V du présent article.
- ④ « Le président du conseil départemental est cosignataire de la convention.
- ⑤ « *II. –* Le contrat de travail conclu dans le cadre du I du présent article peut être suspendu avec l'accord du salarié afin de permettre d'accomplir une période d'essai afférente à une offre d'emploi 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 d'essai, le contrat est rompu sans préavis. L'aide attribuée pour cet emploi par le fonds dans le cadre du territoire zéro chômeur de longue durée n'est pas versée pendant la période de suspension du contrat de travail.
- ⑥ « *III. –* Les conventions antérieurement conclues avec les entreprises conventionnées dans le cadre de la loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée

sont automatiquement reconduites à l'entrée en vigueur du présent titre, elles doivent ensuite être prolongées par des conventions conforme au I du présent article.

- ⑦ « À compter de la date définie par le décret mentionné au VII du présent article, et au plus tard à compter du 1^{er} juillet 2026, les dispositions de la présente loi sont substituées à celles 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 ».
- ⑧ « Le cas échéant, les transferts de biens, droits et obligations réalisées dans le cadre des dévolutions, à titre gratuit ou moyennant la seule prise en charge du passif ayant grevé l'acquisition des biens transférés au profit du fonds d'activation territoires zéro chômeur de longue durée mentionné au I de l'article L. 5132-2-2 et de l'association gestionnaire mentionnée au III du même article, ne donnent lieu au paiement daucun droit, taxe ou impôt de quelque nature que ce soit. Ils ne donnent pas non plus lieu au paiement de la contribution prévue à l'article 879 du code général des impôts.
- ⑨ « Les contrats de travail conclus par les entreprises dans les territoires mentionnés au I de l'article 1^{er} de la loi n° 2016-231 du 29 février 2016 précitée se poursuivent dans les conditions prévues par la présente loi.
- ⑩ « IV. – Le fonds d'activation des territoires zéro chômeur de longue durée est financé par l'État et les départements concernés ainsi que, de manière volontaire, par les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale, les groupes de collectivités territoriales, les organismes publics et privés mentionnés au I de l'article L. 5132-2-1 pour assurer son fonctionnement et permettre le versement des aides financières associées aux conventions mentionnées au I du présent article.
- ⑪ « Le fonds signe avec chaque collectivité territoriale, établissement public de coopération intercommunale ou groupe de collectivités territoriales volontaire participant aux territoires zéro chômeur de longue durée mentionnés à l'article L. 5132-2-1 une convention qui précise leur engagement à respecter le cahier des charges mentionné au II de l'article L. 5132-2-2, fixe les conditions de leur participation volontaire au financement aux territoires zéro chômeur de longue durée et définit l'affectation de cette participation. L'État, France Travail ainsi que le président du conseil départemental sont également cosignataires de ces conventions. Ces conventions sont signées pour une durée de cinq ans.

- ⑫ « Le fonds signe une convention avec l’État, les conseils départementaux et chacun des organismes publics et privés participant aux territoires zéro chômeur de longue durée mentionnés à l’article L. 5132-2-1 afin de fixer le montant de leur contribution à son financement et de définir l’affectation de cette contribution. Ces conventions sont signées pour une durée de cinq ans.
- ⑬ « V. – Si un territoire zéro chômeur de longue durée mentionné à l’article L. 5132-2-1 est interrompu par une décision du fonds mentionné au I de l’article L. 5132-2-2, les entreprises mentionnées au I de l’article L. 5132-2-1 reçoivent une notification du fonds d’activation des territoires zéro chômeur de longue durée suspendant ou dénonçant leur conventionnement et signifiant la fin de la prise en charge d’une fraction des rémunérations dans le cadre de l’expérimentation. Dans ce cas, ces entreprises peuvent rompre tout ou partie des contrats de travail mentionnés au I du présent article. Ce licenciement, qui repose sur un motif économique et sur une cause réelle et sérieuse, est prononcé selon les modalités d’un licenciement individuel pour motif économique. Le fonds verse à l’employeur la fraction du montant de l’indemnité de licenciement fixée par la convention mentionnée au I de l’article L. 5132-2-2. Dans tous les autres cas, le licenciement intervient dans les conditions du droit commun.
- ⑭ « VI. – Un décret en Conseil d’État définit les modalités d’application des articles L. 5132-2-1 et L. 5132-2-2, ainsi que du présent article, notamment la méthodologie de l’évaluation du développement des territoires zéro chômeur de longue durée et leur relation avec les acteurs du réseau pour l’emploi, les modalités de transmission dans le cadre de l’évaluation mentionnée au V de l’article L. 5132-2-1 ainsi qu’au fonds mentionné au I de l’article L. 5132-2-2 des données à caractère personnel, y compris le numéro d’inscription au répertoire national d’identification des personnes physiques, relatives aux personnes mentionnées au V de l’article L. 5132-2-1 et nécessaires au pilotage et à l’évaluation du territoire zéro chômeur de longue durée, les modalités de fonctionnement et de gestion des comités locaux et du fonds respectivement mentionnés au VI du même article L. 5132-2-1 et à l’article L. 5132-2-2, les modalités de financement du fonds par les départements, les modalités de passation des conventions conclues entre le fonds et les entreprises mentionnées à l’article L. 5132-2-1 et celles conclues entre le fonds et les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale ou les groupes de collectivités territoriales participant aux territoires zéro chômeur de longue durée mentionnés au même article L. 5132-2-1 ainsi que les critères

retenus pour fixer le montant du financement du montant de la rémunération des emplois nécessaires à l'installation et à l'animation du comité local pour l'emploi et de la fraction de la rémunération prise en charge par le fonds mentionné à l'article L. 5132-2-2.

- ⑯ « Le décret mentionné au premier alinéa du présent VI ne peut prévoir que le montant du concours financier obligatoire des départements excède, pour chaque salarié embauché à temps plein dans le cadre des territoires zéro chômeur de longue durée mentionnés au V de l'article L. 5132-2-1, celui du montant forfaitaire mentionné à l'article L. 262-3 du code de l'action sociale et des familles.
- ⑯ « Le concours obligatoire des départements fixé par le décret peut être complété par une contribution volontaire.
- ⑯ « VII. – Les dispositions du présent titre entrent en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard le 1^{er} juillet 2026. »

Article 4

- ① I. – La charge pour l'État est compensée, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise à due concurrence sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.
- ② II. – La charge pour les collectivités territoriales est compensée, à due concurrence, par la majoration de la dotation globale de fonctionnement, et corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.