

N° 1484

ASSEMBLÉE NATIONALE
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 juin 2025.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LA
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,*

PAR M. STÉPHANE VIRY,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. UN PROJET AMBITIEUX VISANT À RÉSORBER LE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE À L'ÉCHELLE DES TERRITOIRES	5
II. PRÈS DE DIX ANS D'EXPÉRIMENTATION AYANT DÉMONTRÉ L'EFFICACITÉ DU PROJET TZCLD POUR RÉINSÉRER DES PUBLICS ÉLOIGNÉS DE L'EMPLOI.....	6
III. PÉRENNISER ET ÉTENDRE LE PROJET TZCLD DANS LES TERRITOIRES VOLONTAIRES EN COORDINATION AVEC LES ACTEURS DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DE L'INSERTION.....	9
COMMENTAIRE DES ARTICLES.....	13
<i>Article 1^{er}</i> : Pérennisation et extension de l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée » et création de comités locaux pour le droit à l'emploi.....	13
<i>Article 2</i> : Création d'un fonds d'activation des territoires zéro chômeur de longue durée et définition des modalités d'habilitation de nouveaux territoires	23
<i>Article 3</i> : Déclinaison territoriale et financement du dispositif.....	29
<i>Article 4</i> : Compensation financière.....	38
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	39
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	91
ANNEXE N° 2 : LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES PAR LE RAPPORTEUR.....	93
ANNEXE N° 3 : TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU MODIFIÉS À L'OCCASION DE L'EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI	95

INTRODUCTION

I. UN PROJET AMBITIEUX VISANT À RÉSORBER LE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE À L'ÉCHELLE DES TERRITOIRES

Lancé par des associations de lutte contre la précarité, le projet « territoires zéro chômeur de longue durée » (TZCLD) naît de l'ambition de **mettre fin à la privation durable d'emploi à l'échelle de territoires** et de rendre ainsi effectif le droit à l'emploi inscrit dans le Préambule de la Constitution de 1946. Au troisième trimestre de l'année 2024, le chômage de longue durée concernait en effet en France plus de 2,2 millions de demandeurs d'emplois inscrits à France Travail depuis plus d'un an⁽¹⁾. Pour lutter contre la précarité associée au chômage d'exclusion, le projet TZCLD repose sur trois convictions⁽²⁾ :

– personne n'est inemployable : « *lorsque l'emploi est adapté aux capacités et aux compétences des personnes* » ;

– ce n'est pas le travail qui manque : « *un grand nombre de travaux utiles, d'une grande diversité, restent à réaliser lorsque le critère de la rentabilité marchande n'est pas le seul déterminant dans le choix des activités* » ;

– ce n'est pas l'argent qui manque : « *la privation durable d'emploi coûte plus cher à la collectivité que la création des emplois nécessaires pour faire de l'emploi un droit* ».

La mise en œuvre d'un territoire zéro chômeur de longue durée vise à résorber le chômage de longue durée à l'échelle d'un territoire en permettant aux personnes privées durablement d'emploi y résidant d'être **embauchées en contrat à durée indéterminée (CDI) par des entreprises dites à but d'emploi (EBE)** poursuivant une utilité sociale et relevant de l'économie sociale et solidaire⁽³⁾.

Le projet repose sur la participation volontaire des personnes embauchées dont les capacités, les compétences et les souhaits doivent guider la démarche d'insertion sociale et professionnelle qui leur est proposée, ainsi que sur **le caractère « supplémentaire » des emplois créés** par rapport à ceux existants sur le territoire. L'activité des EBE intervient ainsi sur des marchés non concurrentiels et répond également à des besoins en emploi non satisfaits dans les territoires en vertu

(1) *Le chômage de longue durée regroupe l'ensemble des actifs déclarant chercher un emploi depuis au moins un an. L'estimation avancée comptabilise les actifs qui ont exercé une activité réduite sous forme de contrat court ou de temps partiel ; selon une acception restrictive qui exclue les demandeurs d'emploi ayant travaillé au moins une heure dans la semaine, le chômage de longue durée ne concerneait que 533 000 chômeurs.*

(2) *Site du projet « TZCLD » – « Les convictions et fondamentaux ».*

(3) *Une entreprise à but d'emploi (EBE) est une entreprise conventionnée par le territoire sur lequel elle est implantée et le fonds d'expérimentation « TZCLD ». Elle a pour fonction première de produire des emplois supplémentaires adaptés aux personnes privées durablement d'emploi qu'elle embauche sur proposition du comité local pour l'emploi, en contrat à durée indéterminée (CDI) et à temps choisi. Elles peuvent être créées ad hoc ou être portées par des entreprises existantes.*

d'un **principe d'exhaustivité** au cœur de la philosophie du projet TZCLD et en complémentarité avec d'autres solutions existantes comme l'insertion par l'activité économique (IAE).

II. PRÈS DE DIX ANS D'EXPÉRIMENTATION AYANT DÉMONTRÉ L'EFFICACITÉ DU PROJET TZCLD POUR RÉINSÉRER DES PUBLICS ÉLOIGNÉS DE L'EMPLOI

Depuis près de dix ans, le projet TZCLD s'est d'ores et déjà déployé dans de nombreux territoires dans le cadre de **deux expérimentations** engagées par le législateur :

1° En application de la **loi n° 2016-231 du 29 février 2016** d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2016, dix territoires définis par arrêté⁽¹⁾ ont mis en place l'expérimentation entre 2016 et 2021 ;

2° En application 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 « TZCLD », l'expérimentation a été prolongée et étendue à plus de soixante territoires pour une durée supplémentaire de cinq ans.

Depuis son lancement en 2016, l'expérimentation est un incontestable succès dont les chiffres du bilan témoignent : l'association en charge du pilotage du projet recense **quatre-vingt-trois territoires volontaires habilités dans lesquels 92 EBE ont été implantées et 3 813 personnes sont actuellement embauchées**. Le projet aurait permis depuis sa création la sortie d'environ 5 600 personnes d'une situation de privation durable d'emploi.

L'expérimentation TZCLD s'est structurée autour d'une **gouvernance ad hoc spécifique** qui a largement participé à son dynamisme tant au niveau national que local. Son pilotage est notamment assuré par le fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée (ETCLD) en charge du financement et de l'accompagnement des territoires. À l'échelle locale, chaque territoire est animé par un **comité local pour l'emploi (CLE)** réunissant des acteurs locaux invités à mettre en place des démarches proactives pour identifier et « aller vers » l'ensemble des personnes en situation de privation durable d'emploi sur le territoire afin de leur proposer une solution d'emploi adaptée.

L'expérimentation TZCLD vise à favoriser la réinsertion des publics les plus éloignées de l'emploi au sein de collectifs de personnes et de leurs territoires de résidence en leur proposant une situation professionnelle stable garantie par un contrat à durée indéterminée et une rémunération minimale au niveau du salaire minimum de croissance (Smic). À plusieurs égards, ces objectifs ont été atteints par

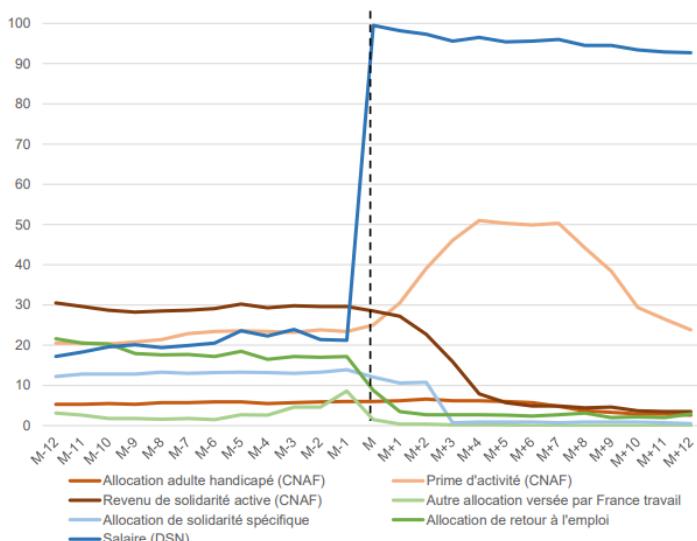
(1) Arrêté du 24 novembre 2016 fixant la liste des territoires retenus pour mener l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée.

l’expérimentation. Les témoignages et données disponibles permettent de souligner les nombreux bénéfices sociaux ainsi que les externalités positives engendrés par le dispositif :

– le profil sociodémographique des salariés embauchés dans le cadre de TZCLD démontre la capacité de l’expérimentation à **réintégrer dans l’emploi un public qui en est initialement éloigné** : quatre salariés sur dix sont âgés de cinquante ans ou plus et plus d’un tiers bénéficiaient du revenu de solidarité active (RSA) ou de l’allocation aux adultes handicapés (AAH) avant d’intégrer une EBE. Seulement 16 % des salariés sont au moins un jour en emploi salarié durant le mois précédent leur entrée en EBE⁽¹⁾. D’après les données de suivi renseignées par les comités locaux pour l’emploi, les personnes volontaires embauchées dans le cadre de TZCLD déclarent en moyenne **56,6 mois de privation d’emploi soit 4,5 années** ;

– l’entrée en EBE permet de **diminuer le recours des personnes au RSA, à l’allocation de retour à l’emploi (ARE) et à l’allocation de solidarité spécifique (ASS)** : dans l’année précédent leur entrée en EBE, entre 16 % et 22 % des salariés sont bénéficiaires de l’ARE, 13 % touchent l’ASS et environ 30 % appartiennent à un ménage bénéficiaire du RSA. À l’entrée en EBE, la totalité des salariés perçoivent un salaire, impliquant de ce fait dans la plupart des cas **un moindre recours aux prestations sociales**.

Figure 5 – Salaires et prestations perçus par les salariés conventionnés avant et après leur entrée en EBE



Source : note d’étape du comité scientifique d’évaluation de l’expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée, octobre 2024.

(1) Note d’étape du comité scientifique présidé par M. Yannick L’Horty, octobre 2024.

Le fonds d'expérimentation rappelle à ce titre que **l'activation des dépenses passives**, c'est-à-dire 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, constitue une source d'économies indirectes pour la collectivité, de même que la génération d'un chiffre d'affaires suffisant par les EBE, et les coûts évités de la privation d'emploi ;

– l'embauche au sein d'une EBE en contrat stable se traduit par une nette **amélioration des conditions matérielles de vie des bénéficiaires** (accès au logement, à un moyen de transport personnel, au permis de conduire, accès aux soins, moindre renoncement à des consultations médicales pour des raisons financières, état de santé, etc.). Elle induit également des **bénéfices psychologiques et sociaux** majeurs au niveau du bien-être global déclaré par les bénéficiaires, de la qualité des liens familiaux ou encore de l'implication dans la vie locale associative et culturelle.

Le rapport final d'évaluation de la première expérimentation, publié en avril 2021, concluait ainsi que les structures créées ont « *contribué à améliorer la trajectoire en emploi, et plus largement, le bien-être des bénéficiaires de l'expérimentation ; le rôle joué par le CDI dans cette dynamique d'amélioration [étant] probablement majeur dans l'horizon lointain et le sentiment de sécurité professionnelle et financière qu'il confère* »⁽¹⁾ ;

– enfin, les activités des EBE participent à dynamiser le tissu social et économique local et répondent aux **besoins des territoires** : démantèlement d'ouvrants, livraison à vélo, mobilité solidaire, conciergerie d'entreprise, entretien d'espaces verts, petites prestations pour les particuliers, épicerie solidaire, etc.

En tenant compte de l'ensemble de ces aménités positives et de leur impact direct sur les finances publiques, **le coût réel total pour un emploi à temps plein en EBE est estimé par le fonds d'expérimentation à 6 361 euros pour le contribuable**, soit moins de 30 % du coût budgétaire total engagé par l'État et les départements⁽²⁾.

(1) *Rapport final du comité scientifique présidé par M. Olivier Bouba Olga sur l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée », publié en avril 2021, p. 22.*

(2) *D'après les estimations communiquées au rapporteur par le fonds d'expérimentation.*

III. PÉRENNISER ET ÉTENDRE LE PROJET TZCLD DANS LES TERRITOIRES VOLONTAIRES EN COORDINATION AVEC LES ACTEURS DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DE L'INSERTION

La démonstration de la pertinence TZCLD depuis bientôt dix ans rend aujourd’hui évidente la nécessité de sa pérennisation. La présente proposition de loi vise ainsi à **maintenir l’expérimentation dans les territoires déjà habilités « zéro chômeur de longue durée » au-delà du 31 décembre 2025 et à organiser son extension progressive dans les territoires volontaires**. Elle reprend en ce sens l’essentiel du cadre juridique de l’expérimentation issue du titre II de la loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 précitée.

Dans le cadre de ses travaux préparatoires, le rapporteur a auditionné l’ensemble des acteurs impliqués dans le projet TZCLD, le pilotage de l’expérimentation ainsi que son évaluation, en particulier les associations impliquées dans le projet depuis son commencement (ATD Quart Monde, Secours catholique, Pacte civique, l’association TZCLD, la Fédération des acteurs de la solidarité, etc.), le fonds ETCLD, France Travail, le comité scientifique en charge de l’évaluation de la seconde expérimentation, France Stratégie, l’Inspection générale des affaires sociales (Igas), l’Inspection générale des finances (IGF), les services compétents du ministère du travail – la direction de l’animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) et la délégation générale à l’emploi et à la formation professionnelle (Dgefp) –, les organisations syndicales représentatives des salariés, les organisations professionnelles d’employeurs, les représentants des collectivités territoriales ainsi que la Fédération des entreprises de l’insertion (FEI).

Ces auditions ont permis de confirmer la pertinence et les bénéfices indéniables de TZCLD dans les territoires expérimentateurs tout en soulignant la nécessité de **réaffirmer la complémentarité des actions engagées avec d’autres solutions d’insertion existantes dans les territoires**. Le rapporteur soutient à ce titre que la diversité des structures d’insertion en France (entreprises d’insertion, associations intermédiaires, ateliers et chantiers d’insertion, entreprises adaptées, etc.) – qui se distinguent par les moyens qu’ils dédient à l’accompagnement, leur taux d’insertion vers l’emploi durable, leur implantation territoriale, leur modèle économique, le type de contrat de travail, leurs secteurs d’activité, etc. – constitue **une richesse indéniable pour lutter contre l’exclusion et le chômage de longue durée** ; elle permet d’apporter une réponse ajustée au plus près des besoins des différents profils de personnes éloignées à l’emploi et des difficultés qu’ils rencontrent. Les EBE créées dans les territoires « zéro chômeur » ont vocation à **compléter cet écosystème** en proposant une réponse d’une nature différente à des publics particulièrement éloignés de l’emploi classique et/ou en l’absence d’autres solutions existantes sur leur territoire.

La proposition de loi propose en ce sens quelques ajustements du cadre juridique repris de l’expérimentation en cours tenant compte de la nécessité de **coordonner le projet TZCLD à l’écosystème des acteurs impliqués** dans la mise

en œuvre de politiques de l'emploi tel qu'issu de la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, **en complémentarité avec les structures de l'insertion par l'activité économique (SIAE)**, le secteur du travail adapté et protégé.

L'article 1^{er} de la proposition de loi pérennise l'expérimentation TZCLD dans les territoires déjà habilités dans le cadre de la loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 et l'étend aux territoires volontaires se portant candidats, conformément à une procédure précisée à l'article 2.

Il précise le rôle des « comités locaux pour le droit à l'emploi » (CLDE), correspondant aux actuels « comités locaux pour l'emploi » chargés de l'animation territoriale des TZCLD, ainsi que les conditions d'embauche des personnes volontaires privées durablement d'emploi, en particulier au regard du respect du caractère « supplémentaire » des emplois créés par rapport aux emplois existants sur le territoire et pouvant notamment être proposés par les SIAE. Le changement de terminologie vise à éviter toute confusion avec les comités locaux pour l'emploi (CLPE) issus de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi.

L'article 2 institue un « fonds d'activation des territoires zéro chômeur de longue durée » correspondant à l'actuel fonds d'expérimentation en charge du financement et de l'animation locale de TZCLD. Il pérennise en cela les instances de gouvernance issues des lois de 2016 et de 2020 précitées.

À l'expiration du délai de l'expérimentation, l'article 2 prévoit également l'habilitation de droit des quatre-vingt-trois TZCLD recensés à ce jour et fixe les conditions dans lesquelles de nouveaux territoires volontaires peuvent candidater. La procédure retenue par la présente proposition de loi ne vise ainsi pas à généraliser le projet « TZCLD » à l'ensemble du territoire national mais à permettre à la fois aux territoires habilités de le pérenniser et aux collectivités volontaires de se porter candidates au-delà du 31 décembre 2025.

L'article 3 prévoit la mise en œuvre opérationnelle et territorialisée du dispositif, par la signature de conventions entre le fonds d'activation et les territoires volontaires d'une part, puis entre le fonds et les EBE d'autre part. L'article intègre également des dispositions relatives au contrat de travail à durée indéterminée passée entre l'EBE et le bénéficiaire du dispositif ; ce contrat pouvant être suspendu le temps de la période d'essai afférente à un emploi classique. Les dispositions de l'article prévoient enfin les modalités de financement du fonds d'activation, qui reposent sur l'État, les départements concernés et de manière volontaire, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale. Ce dernier changement constitue une véritable innovation de cette troisième loi relative à TZCLD, par rapport aux expérimentations précédentes.

Depuis 2016, le dispositif « territoires zéro chômeur de longue durée » a permis, dans les territoires volontaires, de redonner à chacun sa place dans la société par le travail utile, choisi, et digne. Ce projet, qui s'appuie sur une conviction forte

selon laquelle nul n'est inemployable, a déjà permis à des milliers de personnes exclues de l'emploi de retrouver une activité, de reconstruire une estime de soi et de contribuer positivement à la vie locale.

Pérenniser et élargir ce dispositif revient à reconnaître l'intelligence collective des territoires, à faire confiance aux acteurs locaux et aux personnes privées durablement d'emploi. C'est affirmer que la République ne laisse personne sur le bord du chemin, reconnaître la valeur de chacun et refuser la fatalité du chômage. Nous avons l'occasion non seulement de corriger une injustice, mais aussi de construire un modèle de société plus inclusif, plus résilient et plus humain.

Nous appelons donc à inscrire durablement les « territoires zéro chômeur de longue durée » dans la politique nationale de l'emploi. Ce n'est pas une dépense mais un investissement d'avenir.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Pérennisation et extension de l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée » et création de comités locaux pour le droit à l'emploi

Adopté par la commission avec modifications

Le I de l'article 1^{er} de la proposition de loi pérennise l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée » (TZCLD) dans les territoires déjà habilités dans le cadre de la loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 et l'étend aux territoires volontaires se portant candidats, conformément à une procédure précisée à l'article 2.

Le II définit le fonctionnement et les missions des « comités locaux pour le droit à l'emploi » chargés de l'animation territoriale du dispositif en lien avec les opérateurs locaux du réseau pour l'emploi.

Le III précise les conditions et les modalités d'embauche des personnes volontaires privées durablement d'emploi par des « entreprises conventionnées à lucrativité limitée » pour exercer des activités économiques dites « supplémentaires » à celles déjà présentes sur le territoire.

Les IV, V et VI définissent les modalités d'évaluation des « territoires zéro chômeur de longue durée » dans le cadre de rapports remis tous les cinq ans au Parlement.

Enfin, le VII précise les conditions d'éligibilité des personnes pouvant être embauchées par des entreprises conventionnées dans le cadre de TZCLD.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. UNE PREMIÈRE PHASE D'EXPÉRIMENTATION ENGAGÉE PAR LA LOI DU 29 FÉVRIER 2016

La loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée a initié pour une durée de cinq ans une première expérimentation du dispositif « territoires zéro chômeur de longue durée » (TZCLD) dans **dix territoires habilités par arrêté**⁽¹⁾. Ses modalités d'application ont été précisées par un décret publié en juillet 2016⁽²⁾.

(1) Arrêté du 24 novembre 2016 fixant la liste des territoires retenus pour mener l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée. Les dix territoires expérimentateurs sont les suivants : commune de Colombelles (Calvados) ; communauté de communes (CC) du Pays de Colombe et du Sud Toulois (Meurthe-et-Moselle) ; commune de Jouques (Bouches-du-Rhône) ; commune de Mauléon (Deux-Sèvres) ; métropole européenne de Lille (Nord) ; CC entre Nièvre et forêts (Bourgogne-Franche-Comté) ; Paris 13^e arrondissement ; communes de Pipriac et de Saint-Ganton (Ille-et-Vilaine) ; commune de Thiers (Puy-de-Dôme) ; commune de Villeurbanne (métropole de Lyon).

(2) Décret n° 2016-1027 du 27 juillet 2016 relatif à l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée.

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi précitée, cette expérimentation vise à « résorber fortement le chômage de longue durée » en permettant à des demandeurs d'emploi d'être embauchés en **contrat à durée indéterminée** par des entreprises relevant du secteur de l'économie sociale et solidaire et de façon à exercer « *des activités économiques pérennes et non concurrentes de celles déjà présentes sur le territoire* ».

Les entreprises embauchant des personnes dans le cadre de l'expérimentation sont dites à **but d'emploi (EBE)** ; conformément au décret du 27 juillet 2016, elles bénéficient, pour chaque personne embauchée, d'une aide au poste intitulée « **contribution au développement de l'emploi** » ne pouvant excéder 113 % du Smic financée par l'État à hauteur d'un taux fixé par arrêté.

À l'échelon national, le pilotage de l'expérimentation a été confié à deux structures *ad hoc* :

– le **fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée (ETCLD)** en charge du financement de l'expérimentation mais également de l'élaboration d'un cahier des charges ⁽¹⁾ fixant les critères que doivent respecter les territoires ;

– l'**association TZCLD** en charge de la gestion dudit fonds et lié à l'État par une convention d'objectifs et de moyens.

Dans chaque territoire, l'expérimentation a été placée sous l'égide d'un **comité local** « chargé du pilotage de l'expérimentation », de « déterminer les modalités d'accompagnement des personnes [embauchées dans le cadre de l'expérimentation] en lien avec les acteurs du service public de l'emploi » et « d'établir **un programme d'actions** ayant pour objet de promouvoir la création d'entreprises conventionnées ou le conventionnement d'entreprises existantes pour l'embauche de [ces] personnes » (article 3 de la loi de 2016).

Cette première phase d'expérimentation a conduit à la création de onze entreprises à but d'emploi (EBE) dans dix territoires expérimentaux ; ces EBE embauchaient 742 personnes dites privées durablement d'emploi en contrat à durée indéterminée en 2019 sur plus de 4 000 personnes éligibles identifiées dans les territoires concernés ⁽²⁾.

Conformément au III de l'article 1^{er} de la loi 2016, cette première phase a fait l'objet d'une **évaluation par un comité scientifique indépendant** qui a rendu un premier rapport intermédiaire en 2019 suivis d'un rapport final en 2021. Ce dernier concluait notamment que les structures créées contribuent « *à améliorer la trajectoire en emploi, et plus largement, le bien-être des bénéficiaires de*

(1) Arrêté du 29 juillet 2016 relatif à l'approbation du cahier des charges « Appel à projets - Expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée ».

(2) D'après les données du rapport de l'inspection générale des affaires sociales (Igas) et de l'inspection générale des finances (IGF), « L'évaluation économique de l'expérimentation visant à résorber le chômage de longue durée (ETCLD) », octobre 2019.

l’expérimentation ; le rôle joué par le CDI dans cette dynamique d’amélioration [étant] probablement majeur dans l’horizon lointain et le sentiment de sécurité professionnelle et financière qu’il confère »⁽¹⁾. Cette évaluation souligne les effets positifs du retour à l’emploi pour les bénéficiaires et les territoires ; TZCLD permet d’offrir une solution pérenne à un public tout particulièrement éloigné de l’emploi et susceptible de rencontrer des difficultés à occuper un emploi relevant du secteur marchand.

B. UNE EXPÉRIMENTATION ÉTENDUE ET PROLONGÉE JUSQU’EN 2026 PAR LA LOI DU 14 DÉCEMBRE 2020

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 « territoires zéro chômeur de longue durée » a prolongé et étendu l’expérimentation à de nouveaux territoires.

Elle a abrogé la loi du 29 février 2016 (I de l’article 9) et repris la plupart de ses dispositions dans son titre II. Le cadre juridique de la seconde phase d’expérimentation, précisé par décret⁽²⁾, est ainsi similaire à celui fixé par la loi de 2016 tout en présentant quelques différences⁽³⁾ :

– pour une durée de cinq ans, la seconde expérimentation doit permettre, dans **soixante territoires**, l’embauche en contrat à durée indéterminée (CDI) de personnes volontaires privées d’emploi depuis plus d’un an et résidant depuis plus de six mois sur un territoire habilité au sein d’entreprises à but d’emploi (EBE) « pour exercer des **activités économiques non concurrentes** de celles déjà présentes sur le territoire ». La loi de 2020 introduit en ce sens une mention nouvelle au **caractère « supplémentaire » des emplois** créés dans le cadre de l’expérimentation. D’après la définition qu’en donne l’association TZCLD sur le site de l’expérimentation, ces emplois supplémentaires ne doivent pas se substituer à des emplois, publics ou privés, existants sur le territoire. Ils peuvent correspondre à une activité nouvelle lorsque les biens ou services produits sont inexistant sur le territoire ou une activité complémentaire lorsqu’il s’agit de compléter l’offre de service ou la production de biens existants sur le territoire ;

– la gouvernance du dispositif n’a pas été modifiée, en particulier, les **comités locaux et le fonds ETCLD**, en charge du pilotage de TZCLD aux niveaux local et national, ont été reconduits dans leurs fonctions pour la durée de l’expérimentation ;

(1) *Rapport final du comité scientifique présidé par M. Olivier Bouba Olga sur l’expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée », publié en avril 2021, p. 22.*

(2) *Décret n° 2021-863 du 30 juin 2021 relatif à l’expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée », modifié par le décret n° 2021-1742 du 22 décembre 2021.*

(3) *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur la proposition de loi relative aux enfoncements de l’inclusion dans l’emploi par l’activité économique et à l’expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée », octobre 2020.*

– le cahier des charges de la seconde expérimentation précise que les territoires candidats à l’expérimentation doivent avoir une population comprise approximativement entre 5 000 et 10 000 habitants soit un maximum de 400 personnes privées durablement d’emploi ; ces ordres de grandeur visant à garantir que « *le territoire puisse être géré en s’appuyant sur une solidarité locale effective fondée sur les relations entretenues par les acteurs* ».

Suite à un appel à candidature ouvert le 2 juillet 2021 et clos le 30 juin 2024⁽¹⁾, **cinquante territoires** ont ainsi été retenus par le fonds et habilités par arrêtés⁽²⁾. Conformément à l’article 9 de la loi précitée, au-delà de ce quota, d’autres territoires ont pu candidater à l’issue de la clôture de l’appel à candidatures et ont été habilités à titre dérogatoire par décret en Conseil d’État⁽³⁾. D’après le recensement de l’association TZCLD, **quatre-vingt-trois territoires** sont ainsi actuellement habilités « territoires zéro chômeur de longue durée ». Ces territoires emploient **3 813 personnes dans 92 entreprises** dites à but d’emploi (EBE) ;

– en matière de financement du dispositif, la loi de 2020 rend obligatoire la **participation financière des départements** et conditionne, en contrepartie, toute candidature à l’expérimentation TZCLD à **l’accord du président du département**. Aux termes de l’article 24 du décret d’application du 30 juin 2021, la contribution des départements est fixée à hauteur de **15 %** du montant de la participation de l’État ;

– enfin, conformément au IV de l’article 9 de la loi de 2020, cette seconde expérimentation doit faire l’objet d’une **évaluation par un comité scientifique** indépendant dont les conclusions sont aujourd’hui attendues pour septembre 2025.

Le comité, présidé par M. Yannick L’Horty, économiste, a rendu un **premier rapport d’étape** en octobre 2024⁽⁴⁾. Celui-ci souligne que l’expérimentation a permis de cibler des territoires fragiles en termes socioéconomiques – avec un niveau de vie moyen plus faible en comparaison nationale et une surreprésentation de ménages bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) – et d’atteindre un public particulièrement vulnérable – plus d’un tiers des personnes embauchées dans une entreprise à but d’emploi ayant eu recours au moins une fois au RSA ou à l’allocation aux adultes handicapés (AAH) au cours des six mois précédent l’embauche.

(1) <https://etcld.fr/cloture-de-lappel-a-candidature-territoires-zero-chomeur-de-longue-duree/>

(2) Une vingtaine d’arrêtés ont ainsi été successivement pris du 3 décembre 2021 au 16 novembre 2023.

(3) Décrets n° 2024-381 du 24 avril 2021, n° 2024-691 du 5 juillet 2024 et n° 2025-262 du 21 mars 2025 habilitant de nouveaux territoires pour mener l’expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée ».

(4) Rapport du comité scientifique présidé par M. Yannick L’Horty, Deuxième évaluation de l’expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée, octobre 2024.

RÉPARTITION DES TERRITOIRES ZÉRO CHÔMEUR DE LONGUE DURÉE SELON LE NIVEAU DE VIE MOYEN

Niveau de vie moyen	Part de territoires inférieurs et supérieurs à la moyenne nationale (en %)	Tranches (en euros)	Part de territoires par tranche (en %)
Inférieur à la moyenne nationale	95	[15 000 - 17 500[16
		[17 500 - 20 000[21
		[20 000 - 23 900[58
Supérieur à la moyenne nationale	5	$\geq 23\,900$	5
Total	100		100

Lecture : 21 % des territoires de l'expérimentation ont un niveau de vie moyen compris entre 17 500 et 20 000 euros annuels ; 5 % ont un niveau de vie moyen supérieur à la moyenne nationale (23 900 euros fin 2019).

Champ : individus résidant dans les territoires de l'expérimentation TZCLD fin 2019.

Sources : *SI ETCLD* ; *Filosofi 2019* ; *traitements Dares et Insee*

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. PÉRENNAIR ET ÉTENDRE L'EXPÉRIMENTATION AU-DELÀ DU 31 DÉCEMBRE 2025

L'article 1^{er} de la proposition de loi **abroge le titre II de la loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020** ayant prolongé pour une durée de cinq ans et étendu à cinquante nouveaux territoires l'expérimentation TZCLD. Il reprend plusieurs dispositions de l'article 10 de cette loi au sein d'un **nouvel article L. 5132-2-1 du code du travail** inséré dans un titre consacré aux aides à l'insertion, à l'accès et au retour à l'emploi.

Le I pérennise l'expérimentation TZCLD dans les territoires déjà habilités dans le cadre des deux expérimentations menées depuis 2016 et 2020 et étend sa mise en œuvre à l'ensemble des territoires se portant candidats et pouvant être habilités conformément à des modalités précisées à l'article 2 de la présente proposition de loi.

Le II rebaptise les actuels « comités locaux pour l'emploi » (CLE) chargés d'animer localement les TZCLD en « **comités locaux pour le droit à l'emploi** » (CLDE). Ce changement de terminologie vise à éviter toute confusion avec les comités locaux pour l'emploi (CLPE) issus de la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi.

Les comités locaux pour le droit à l'emploi sont notamment chargés de définir un « programme d'actions » visant six missions principales :

1° Déterminer les **modalités d'information, de mobilisation et d'accompagnement** des personnes éligibles au dispositif c'est-à-dire volontaires et privées durablement d'emploi depuis au moins un an ;

2° Organiser la coopération entre les acteurs du réseau pour l'emploi afin d'identifier les **emplois existants accessibles** aux personnes privées durablement d'emploi identifiées ;

3° Estimer le **volume d'emplois supplémentaires** en équivalent temps plein nécessaires pour répondre à « l'exhaustivité » des besoins des personnes concernées ;

4° Identifier les **activités économiques susceptibles d'être exercées** par les entreprises relevant du secteur de l'économie sociale et solidaire et pouvant embaucher ces personnes ;

5° Proposer le **conventionnement d'entreprises existantes ou, « à défaut », nouvelles** pour l'embauche de ces mêmes personnes « en veillant au caractère supplémentaire des emplois ainsi créés par rapport à ceux existants sur le territoire » ;

6° Apprécier **l'éligibilité des personnes** dont l'embauche est envisagée par ces entreprises conventionnées. Ces personnes doivent notamment être privées durablement d'emploi depuis au moins un an, domiciliées depuis au moins six mois dans le territoire et inscrites à France Travail.

Les comités locaux pour le droit à l'emploi veillent ainsi au **respect du caractère dit « supplémentaire »** des emplois créés, c'est-à-dire conforme à un principe de non concurrence par rapport aux emplois, publics ou privés, existants sur le territoire.

Le III renforce la portée de ce principe en énonçant les conditions et modalités d'embauche des personnes ciblées par le dispositif TZCLD. Il y est ainsi précisé que ces personnes sont embauchées **en contrat à durée indéterminée (CDI) par des entreprises « conventionnées à lucrativité limitée »** relevant du secteur de l'économie sociale et solidaire tel que défini par 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 ». Le caractère supplémentaire des emplois est précisé **par décret** et garanti par un **examen des possibilités d'emploi dites accessibles** au sein du réseau pour l'emploi en amont de l'embauche.

Enfin, le III prévoit également le financement du dispositif par l'État et les départements concernés, ainsi que les collectivités territoriales et les EPCI volontaires.

Le VII précise que les personnes pouvant être embauchées doivent être volontaires et « **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 ». Il reprend en cela la formulation introduite dans la loi de 2020 ;

Enfin, les IV, V et VI prévoient l'élaboration tous les cinq ans de **deux rapports d'évaluation** du dispositif adressés au Parlement et au ministre chargé de l'emploi : le premier dresse « le bilan de l'évolution de la privation de l'emploi » dans les TZCLD ; le second évalue « les actions menées dans ces territoires, leur coût [...] afin de proposer des évolutions qui pourraient améliorer leur efficacité ».

B. DES DYNAMIQUES RENOUVELÉES PAR RAPPORT À LA LOI DE 2020

1. Garantir la coordination de TZCLD avec le réseau pour l'emploi issu de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi

Si l'article 1^{er} de la proposition de loi reprend en des termes similaires le cadre fixé par la loi du 14 décembre 2020 pour la seconde expérimentation TZCLD, il l'actualise également en intégrant les **acquis de la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi** en matière de coopération et de pilotage des politiques de l'emploi dans les territoires.

Le II prévoit ainsi que soient représentés, au sein des comités locaux pour le droit à l'emploi en charge du pilotage de TZCLD, **les acteurs locaux du « réseau pour l'emploi » issu de la loi pour le plein emploi et défini à l'article L. 5311-7 du code du travail** ; soit en particulier, les collectivités locales dont les départements, les antennes locales de France Travail, les missions locales et Cap emploi.

Les comités locaux doivent eux-mêmes être **intégrés au sein des « instances territoriales »** instituées par la loi pour le plein emploi. Cette mention fait référence aux comités territoriaux pour l'emploi, définis à l'article L. 5311-10 et dont les modalités de mise en œuvre ont été précisées par décret⁽¹⁾. Il est tout particulièrement attendu qu'une coopération se structure entre les comités locaux et **les comités départementaux pour l'emploi (CDE)** qui assurent « *la définition et la mise en œuvre des politiques d'insertion des publics éloignés de l'emploi* » et identifient en particulier « *les solutions existantes du territoire en matière d'accompagnement de ces publics, les nécessités ou perspectives de mobilisation, d'évolution ou de développement de l'offre existante, ainsi que des possibilités de mise en place de partenariats ou démarches de mutualisation des compétences* »⁽²⁾.

(1) Décret n° 2024-560 du 18 juin 2024 relatif aux comités territoriaux pour l'emploi.

(2) D'après l'instruction n° DGEFP/DAT/2024/92 du 28 juin 2024 relative aux comités territoriaux pour l'emploi.

Enfin, l'article 1^{er} attribue aux comités locaux pour le droit à l'emploi la **mission d'organiser la coopération entre les différents acteurs du réseau pour l'emploi** (France Travail, missions locales, Cap emploi en particulier) afin d'identifier les emplois existants sur le territoire accessibles aux personnes susceptibles d'être embauchées dans le cadre de TZCLD.

2. Veiller à la complémentarité des actions de TZCLD avec le secteur de l'insertion par l'activité économique et du handicap

Lors de ses travaux préparatoires à l'examen de la présente proposition de loi, le rapporteur a été alerté sur la nécessité d'assurer **une complémentarité des actions mises en œuvre dans le cadre de TZCLD avec d'autres solutions d'inclusion et d'insertion existantes**, en particulier celles mises en œuvre par le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE), les entreprises adaptées et le secteur protégé (*cf.* encadré ci-dessous). Ces structures s'adressent aux publics éloignés de l'emploi et poursuivent, au même titre que TZCLD, un objectif de lutte contre le chômage de longue durée et l'exclusion sociale.

Définie aux articles L. 5132-1 et suivants du code du travail, l'**insertion par l'activité économique (IAE)** a « pour objet de permettre à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion professionnelle. » Les structures habilitées à conclure des conventions avec l'État, mentionnées à l'article L. 5132-4, sont les **entreprises d'insertion (EI)**, les **entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)**, les **associations intermédiaires (AI)** et les **ateliers et chantiers d'insertion (ACI)** qui proposent principalement des contrats à durée déterminée d'insertion (CDDI). Les contrats conclus dans le secteur de l'IAE durent au minimum quatre mois et sont renouvelables jusqu'à vingt-quatre mois. Une **aide au poste** est versée à la structure d'accueil, composée d'un montant socle fixé chaque année par arrêté et d'une part variable comprise entre 0 et 10 % du montant socle en fonction des caractéristiques des personnes embauchées, des actions mises en œuvre et des résultats obtenus. Le salarié est rémunéré par la structure d'accueil avec un salaire au moins égal au Smic.

Régies par les articles L. 5213-13 et suivants du code du travail, les **entreprises adaptées (EA)** ont le statut d'entreprise de droit commun. Elles permettent aux travailleurs reconnus handicapés qu'elles embauchent en respectant des proportions minimales et maximales fixées par décret d'exercer « une activité professionnelle dans un environnement adapté à leurs possibilités » et mettent en œuvre un accompagnement spécifique sur le plan professionnel.

Enfin, les **établissements ou services d'aide par le travail (Esat)** sont des établissements médico-sociaux, relevant du **milieu protégé** (par opposition au milieu « ordinaire » du travail) et régis par le code de l'action sociale et des familles. Ils proposent aux personnes handicapées des activités à caractère professionnel ainsi qu'un soutien médico-social et éducatif. En 2023, 1 493 Esat accueillent environ 120 000 personnes en situation de handicap⁽¹⁾.

(1) D'après le dossier de presse de la Conférence nationale du handicap 2023, p. 38.

L'article 1^{er} vise à assurer la complémentarité des actions mises en œuvre dans le cadre TZCLD avec les secteurs de l'IAE, du travail protégé et du travail adapté. Les 2^o et 5^o du II de l'article 1^{er} précisent en ce sens qu'en lien avec les acteurs du réseau pour l'emploi, les comités locaux sont chargés d'orienter prioritairement les personnes vers les solutions d'emploi existantes sur le territoire et de privilégier le conventionnement d'entreprises déjà implantées, « notamment du secteur de l'insertion par l'activité économique et du secteur du travail protégé » avant d'envisager la création d'entreprises et d'emplois nouveaux pour répondre aux besoins identifiés. Les comités locaux veillent également au caractère « supplémentaire » des emplois créés dans le cadre de TZCLD par rapport à ceux existants sur le territoire.

D'après l'audition du fonds d'expérimentation, une proportion d'ores et déjà importante de personnes volontaires identifiées dans le cadre de TZCLD est réorientée vers une solution d'emploi alternative à l'EBC ; elle est estimée à 23 % d'après les données renseignées par les actuels comités locaux pour l'emploi.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN COMMISSION

La commission a adopté deux amendements du rapporteur visant à garantir et favoriser la complémentarité des actions mises en œuvre dans le cadre des territoires zéro chômeur de longue durée avec d'autres solutions d'insertion existantes, en particulier issues du secteur de l'insertion par l'activité économique :

– l'amendement AS196 institue, dans chaque comité local pour l'emploi (CPLE) créé par la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, une « **commission locale spécialisée** » ayant pour mission principale de coordonner les actions territoriales en matière de lutte contre le chômage de longue durée. Cette commission réunit notamment les représentants du secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) ainsi que les comités locaux pour le droit à l'emploi en charge du pilotage du territoire zéro chômeur de longue durée présent sur ledit territoire ;

– les amendements identiques AS202 du rapporteur et AS78 de Mme Océane Godard et plusieurs de ses collègues du groupe Socialistes et apparentés introduisent un **principe de « non-concurrence »** entre les activités économiques susceptibles d'être exercées par les entreprises à but d'emploi et les activités des secteurs de l'IAE, du travail protégé et adapté. Les comités locaux pour le droit à l'emploi sont plus généralement chargés d'apprécier « la complémentarité » des activités des EBE avec l'ensemble des activités existantes sur le territoire.

L'amendement AS82 de Mme Marie Pochon et des membres du groupe Écologiste et Social, adopté par la commission, précise, au III de l'article, que les emplois proposés dans le cadre de TZCLD par les entreprises conventionnées permettent « l'amélioration des compétences » des bénéficiaires. Considérant également l'existence de cas de discriminations à l'embauche dans le cadre de l'expérimentation en raison, par exemple, de l'état de santé des personnes ou de leur situation professionnelle, il a été précisé au VII de l'article qu'aucune « autre condition » ne peut être opposée aux personnes durablement privées d'emploi volontaires à une embauche en EBE autre que la résidence sur le territoire et la situation dans l'emploi.

Enfin, la commission a adopté seize amendements rédactionnels du rapporteur (AS136, AS159, AS137, AS138, AS139, AS140, AS141, AS142, AS144, AS143, AS190, AS145, AS146, AS198, AS148 et AS192).

*
* * *

Article 2

Création d'un fonds d'activation des territoires zéro chômeur de longue durée et définition des modalités d'habilitation de nouveaux territoires

Adopté par la commission avec modifications

L'article 2 de la proposition de loi institue un « fonds d'activation des territoires zéro chômeur de longue durée » en charge du financement et de l'animation locale des territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD) et confie sa gestion à une association dédiée au projet. Il pérennise en cela les deux instances créées par les lois n° 2016-231 du 29 février 2016 et n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 au niveau national pour piloter l'expérimentation TZCLD mise en œuvre entre 2016 et 2026.

À l'expiration de l'expérimentation, il prévoit l'habilitation de droit des quatre-vingt-trois TZCLD recensés à ce jour et fixe les conditions dans lesquelles de nouveaux territoires volontaires peuvent candidater et être habilités « TZCLD » par arrêté, sur proposition du fonds d'activation.

Modifié par la commission, l'article 2 attribue au fonds d'activation TZCLD la possibilité d'assurer la coordination de plusieurs comités locaux existants sur le territoire d'un même département. L'article 2 modifié prévoit également une obligation renforcée d'adaptation du cahier des charges de l'habilitation d'un territoire aux spécificités des outre-mer et de la Corse, ainsi qu'un contrôle périodique du respect par les territoires de leurs engagements (notamment la constitution d'un comité local pour le droit à l'emploi).

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. UNE GOUVERNANCE DÉDIÉE À L'EXPÉRIMENTATION TZCLD

1. Le fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée

La loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée a institué en vue du déploiement de l'expérimentation « territoires zéro chômeur longue durée » (TZCLD) un **fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée (ETCLD)**.

Dans le cadre de l'extension de l'expérimentation à de nouveaux territoires, la loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 a pérennisé ce fonds à compter de 2021. Nonobstant quelques modifications apportées à la marge, les articles 10 et 11 de loi de 2020 reprennent à l'identique les dispositions introduites en 2016 (abrogées) relatives aux modalités de fonctionnement, au rôle et aux missions du fonds.

Le fonds ETCLD intervient à plusieurs niveaux :

– en matière de financement, il est chargé du **financement d'une fraction de la rémunération, et le cas échéant, des indemnités de licenciement**, des personnes embauchées par une entreprise à but d'emploi dans le cadre de l'expérimentation. La loi de 2020 précise que le fonds peut également financer « **le démarrage et le développement** » des entreprises à but d'emploi pouvant embaucher des personnes dans le cadre de TZCLD (I de l'article 10) ;

– au niveau de la désignation des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) candidates à l'expérimentation : les deux lois de 2016 et 2020 prévoient qu'un arrêté du ministre chargé de l'emploi fixe la liste des territoires retenus « sur proposition du fonds ». Le fonds est ainsi chargé de **l'instruction des dossiers de candidature** et en évalue la conformité au regard du cahier des charges de l'expérimentation fixé par arrêté du ministre chargé de l'emploi⁽¹⁾ ;

– auprès des collectivités territoriales, des EPCI et des groupes de collectivités territoriales participant à l'expérimentation : le fonds signe avec chacun **une convention** précisant leur engagement à respecter le cahier des charges susmentionné, ainsi que les modalités de leur **participation volontaire au financement** de l'expérimentation. Cette convention est cosignée par l'État, France Travail ainsi que le président du conseil départemental ;

– auprès **des entreprises** qui embauchent les personnes privées durablement d'emploi dans le cadre de l'expérimentation TZCLD : le fonds signe avec ces entreprises **des conventions** précisant la nature du contrat de travail (à durée indéterminée), la rémunération minimale (au niveau du salaire minimum de croissance), la part de la rémunération et de l'indemnité de licenciement, le cas échéant, prise en charge par le fonds. La convention fixe également les conditions que l'entreprise doit respecter pour bénéficier du financement du fonds, notamment le contenu des postes proposés, les conditions d'accompagnement, les actions de formation envisagées, et, depuis la loi de 2020, « les engagements de l'entreprise sur sa trajectoire d'embauche prévue et son plan d'affaires » ;

– enfin, l'article 10 de la loi de 2020 prévoit que le fonds publie annuellement « un **rappor moral et financier** retracant l'ensemble des financements perçus par les entreprises » embauchant des personnes dans le cadre de l'expérimentation TZCLD « ainsi que les sommes ayant concouru à son financement ainsi qu'à celui des comités locaux ».

Le financement du fonds est assuré par l'État et les départements concernés, et de manière volontaire, les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale, les groupes de collectivités territoriales, les organismes publics ou privés volontaires susceptibles de tirer un bénéfice financier

(1) Arrêté du 7 juin 2021 relatif à l'approbation du cahier des charges « Appel à projets – Expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée ».

du dispositif, ainsi que les fondations d'entreprises (IV de l'article 11 de la loi de 2020). Aux termes de l'article 24 du décret d'application du 30 juin 2021, la contribution des départements a été fixée à hauteur de **15 %** du montant de la participation de l'État.

2. L'association « Territoires zéro chômeurs de longue durée »

Le fonds ETCLD est géré par l'**association « Territoires zéro chômeurs de longue durée » (TZCLD)** doté d'un **conseil d'administration** dont la composition était explicitement précisée dans la loi de 2016 puis a été renvoyée à un décret en Conseil d'État dans la loi de 2020⁽¹⁾. Le conseil d'administration de l'association est notamment constitué de représentants de l'État, des organisations syndicales de salariés et professionnelles d'employeurs, de l'opérateur France Travail, des missions locales, des comités locaux en charge du pilotage d'un TZCLD à l'échelon local, et des collectivités territoriales (article 1^{er} du décret n° 2021-863 du 30 juin 2021). L'association signe avec l'État une convention d'objectifs et de moyens précisant le montant de la contribution de l'État au financement du fonds d'expérimentation.

B. QUATRE-VINGT-TROIS TERRITOIRES HABILITÉS « TZCLD »

Conformément à la procédure définie dans les lois de 2016 (article 3) et de 2020 (article 10), les territoires désignés pour mener l'expérimentation TZCLD sont **habilités par arrêté, sur proposition du fonds ETCLD**, sous réserve :

- de respecter les conditions définies dans **un cahier des charges** élaboré espar le fonds et approuvé par arrêté ;
- et, depuis la loi 2020, d'avoir recueilli **l'accord du président du conseil départemental**.

Dans le cadre de la première expérimentation TZCLD (2016-2020), dix territoires ont ainsi été habilités par arrêté⁽²⁾. Dans le cadre de la seconde phase (2021-2026), suite à un appel à candidature ouvert le 2 juillet 2021 et clos le 30 juin 2024⁽³⁾, cinquante nouveaux territoires ont été retenus par le fonds ETCLD et également habilités par arrêtés pris successivement entre 2021 et 2021⁽⁴⁾.

(1) Voir l'article 1^{er} du décret n° 2021-863 du 30 juin 2021 relatif à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée ».

(2) Arrêté du 24 novembre 2016 fixant la liste des territoires retenus pour mener l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée. Les dix territoires expérimentateurs sont les suivants : commune de Colombelles (Calvados) ; communauté de communes (CC) du Pays de Colombey et du Sud Toulois (Meurthe-et-Moselle) ; commune de Jouques (Bouches-du-Rhône) ; commune de Mauléon (Deux-Sèvres) ; métropole européenne de Lille (Nord) ; CC entre Nièvre et forêts (Bourgogne-Franche-Comté) ; Paris 13^e arrondissement ; communes de Piriac et de Saint-Ganton (Ille-et-Vilaine) ; commune de Thiers (Puy-de-Dôme) ; commune de Villeurbanne (métropole de Lyon).

(3) <https://etcld.fr/cloture-de-lappel-a-candidature-territoires-zero-chomeur-de-longue-duree/>

(4) Une vingtaine d'arrêtés ont ainsi été successivement pris du 3 décembre 2021 au 16 novembre 2023.

Conformément à l'article 9 de la loi de 2020 précitée, une fois le seuil des soixante territoires atteint, d'autres territoires volontaires ont pu être habilités à titre dérogatoire par décret en Conseil d'État⁽¹⁾. D'après le recensement de l'association TZCLD réalisé le 12 mai 2025, **quatre-vingt-trois territoires** étaient ainsi habilités « territoires zéro chômeur de longue durée ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 2 de la proposition de loi codifie un **nouvel article L. 5132-2-2**, à la suite de l'article L. 5132-2-1 introduit à l'article 1^{er}, au sein d'un titre du code du travail consacré aux aides à l'insertion, à l'accès et au retour à l'emploi. Ce nouvel article reprend plusieurs dispositions relatives au fonds ETCLD et à l'association TZCLD issues de l'article 10 de la loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020, et précise le cadre dans lequel les collectivités territoriales peuvent se porter candidates à une habilitation « TZCLD ».

A. PÉRENNISER LA GOUVERNANCE DE L'EXPÉRIMENTATION MISE EN PLACE DEPUIS 2016 : D'UN FONDS D'EXPÉRIMENTATION À UN FONDS D'ACTIVATION

Les I et III de l'article 1^{er} instituent un « **fonds d'activation des territoires zéro chômeur de longue durée** » doté de prérogatives similaires au fonds ETCLD issu des lois de 2016 et de 2020 précitées :

– il est notamment chargé de veiller au respect de la mise en place des comités locaux pour le droit à l'emploi créés à l'article 1^{er} dans les TZCLD et d'apporter à ces territoires ainsi qu'aux entreprises conventionnées dans le cadre de TZCLD « l'appui et l'accompagnement nécessaire » ;

– il assure le **financement d'une partie des rémunérations**, et le cas échéant, des indemnités légales ou conventionnelles de licenciement, versés au titre des « emplois supplémentaires » créés par les entreprises conventionnées ; auquel s'ajoute également le financement des emplois nécessaires « **à l'installation et à l'animation** » des comités locaux pour le droit à l'emploi ;

– le fonds public annuellement « un **rappor moral et financier** retraçant l'ensemble des financements perçus par les territoires et les entreprises » conventionnées dans le cadre de TZCLD.

Le III de l'article 1^{er} reprend les dispositions prévues au III de l'article 10 de la loi du 14 décembre 2020 et pérennise en ce sens **l'association TZCLD** chargée de la gestion du fonds d'activation et administrée par un conseil d'administration dont la composition est renvoyée à un décret en Conseil d'État.

(1) Décrets n° 2024-381 du 24 avril 2021, n° 2024-691 du 5 juillet 2024 et n° 2025-262 du 21 mars 2025 habilitant de nouveaux territoires pour mener l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée ».

Un **commissaire du Gouvernement** doté d'un droit d'opposition aux délibérations du conseil d'administration et aux décisions du fonds est désigné par le ministre chargé de l'emploi auprès de l'association.

La présente proposition de loi reconduit ainsi les structures mises en place dès 2016, lors de la première phase d'expérimentation, pour piloter le projet TZCLD au niveau national et au plus près des territoires.

B. PERMETTRE AUX TERRITOIRES VOLONTAIRES DE SE PORTER CANDIDATS AU-DELÀ DU 31 DÉCEMBRE 2025

Le II de l'article 2 de la proposition de loi fixe les modalités et les conditions de candidature des territoires volontaires à un projet TZCLD :

– pour candidater, les collectivités territoriales et/ou les EPCI doivent **remplir les conditions d'habilitation** définies dans un cahier des charges fixé par arrêté et avoir recueilli **l'accord du président du département** (celui-ci assurant une partie du financement du projet). Ce cahier des charges prend notamment en compte les spécificités des collectivités d'outre-mer et de la collectivité de Corse ;

– la candidature doit **préciser « l'objectif de création d'emplois supplémentaires** en équivalents temps plein nécessaire » pour répondre à l'ensemble des besoins des personnes volontaires durablement privées d'emploi sur le territoire, conformément à **un principe d'exhaustivité** mentionné dans la présente proposition de loi. L'association TZLD définit ce principe comme la capacité du territoire à proposer un emploi à toute personne privée durablement d'emploi, volontaire et habitante du territoire, dans un délai raisonnable et selon des règles transparentes⁽¹⁾ ;

– le fonds d'activation est chargé de l'examen des candidatures et **propose, le cas échéant, au ministre chargé de l'emploi d'habiliter le territoire par arrêté**. Il peut également proposer le retrait de l'habilitation dans le cas où le territoire ne respecterait plus les conditions fixées par le cahier des charges susmentionné.

Par dérogation à cette procédure, le II précise que les quatre-vingt-trois territoires antérieurement habilités dans le cadre de la loi du 14 décembre 2020 demeurent **habilités de droit** « TZCLD ».

La présente proposition de loi ne vise ainsi pas à généraliser le projet « TZCLD » à l'ensemble du territoire national mais à permettre aux territoires habilités de le pérenniser au-delà du 31 décembre 2025 et aux collectivités volontaires de mettre en œuvre un tel projet sous réserve de l'accord du président de leur département et de respecter le cahier des charges fixé par arrêté.

(1) D'après le site « TZCLD », « Les mots du projet – Qu'est-ce que l'exhaustivité ? ».

C. PERMETTRE LE COFINANCEMENT DE LA CONTRIBUTION FINANCIÈRE VERSÉE PAR LES DÉPARTEMENTS

Parmi les aides versées dans le cadre de l’expérimentation, le fonds d’activation des territoires zéro chômeur de longue durée finance une contribution au développement de l’emploi, instituée par l’article 21 du décret du 30 juin 2021⁽¹⁾. Cette contribution, qui correspond à une fraction fixée à 95 % du montant horaire brut du salaire minimum de croissance, est principalement financée par l’État. Depuis la seconde phase de l’expérimentation en 2020, les départements ont également l’obligation de participer au financement, à hauteur de 15 % du montant de la participation de l’État.

L’alinéa 5 de l’article 2 introduit un nouvel élément dans les modalités de financement du fonds, en proposant que le **concours départemental obligatoire soit cofinancé par les autres collectivités territoriales auxquelles appartient le territoire zéro chômeur de longue durée**. Cette participation, notamment des régions et des communes, s’opérerait sur la base du volontariat. En l’absence de cofinancement et de façon à garantir la viabilité du dispositif, le département assumerait la totalité de la dépense.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN COMMISSION

La commission a adopté l’amendement AS201 du rapporteur, attribuant au fonds d’activation TZCLD la mission d’assurer la coordination de plusieurs comités locaux pour le droit à l’emploi existants sur le territoire d’un même département.

Avec un avis favorable du rapporteur, la commission a également adopté l’amendement AS3 de Mme Océane Godard et plusieurs de ses collègues du groupe Socialistes et apparentés, majorant l’obligation d’adapter le cahier des charges de l’habilitation d’un territoire aux spécificités des territoires d’outre-mer et de la Corse, ainsi que l’amendement AS93 de Mme Marie Pochon et des membres du groupe Écologiste et Social, visant à assurer un contrôle périodique des territoires habilités.

La commission a par ailleurs adopté onze amendements rédactionnels du rapporteur (AS149, AS197, AS150, AS151, AS191, AS158, AS152, AS155, AS154, AS156 et AS157).

*
* * *

(1) Décret n° 2021-863 du 30 juin 2021 relatif à l’expérimentation « territoires zéro chômeurs longue durée ».

Article 3
Déclinaison territoriale et financement du dispositif

Adopté par la commission avec modifications

L'article 3 prévoit la déclinaison opérationnelle du dispositif par la signature de conventions entre l'association gestionnaire du fonds d'activation des territoires zéro chômeurs de longue durée, les collectivités territoriales volontaires et les entreprises à lucrativité limitée. L'article définit également les hypothèses de suspension du contrat de travail du salarié.

Le IV prévoit la pérennisation du financement du fonds d'activation des territoires éro chômeur de longue durée.

Le V définit les modalités et les indemnités de rupture de contrat de travail par l'entreprise à but d'emploi (EBE) en cas d'interruption de la participation du territoire au dispositif.

Les deux derniers paragraphes de l'article renvoient à un décret en Conseil d'État pour définir les modalités d'application de la loi et précisent sa date d'entrée en vigueur, au plus tard le 1^{er} juillet 2026.

L'article 3 modifié par la commission intègre des précisions relatives aux rôles respectifs du fonds, des entreprises à lucrativité limitée et des territoires au sein du comité local pour le droit à l'emploi. L'article modifié donne également à un salarié en entreprise à lucrativité limitée de suspendre son contrat de travail pour suivre une formation. Enfin, la commission a prévu la possibilité pour les conseils départementaux de retirer leur participation au dispositif TZCLD avant l'échéance de la convention d'habilitation du territoire.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LA MISE EN ŒUVRE DE L'EXPÉRIMENTATION REPOSE SUR UN RECOURS CROISSANT À DES CONVENTIONS ET CONTRATS AU NIVEAU LOCAL, MARQUANT LE SUCCÈS DU DISPOSITIF

Le caractère volontaire de la participation à l'expérimentation implique nécessairement le recours à des procédés contractuels pour la déclinaison opérationnelle du dispositif « territoires zéro chômeurs ».

1. La convention entre le fonds et les territoires concernés

Aux termes de l'article 11 de la loi du 14 décembre 2020⁽¹⁾, le fonds signe avec chaque territoire concerné (collectivité territoriale, établissement de coopération intercommunale ou groupe de collectivités territoriales volontaires) une convention.

Ce document, qui concerne l'engagement du territoire à mettre en œuvre l'expérimentation, précise :

- le **cahier des charges** à respecter, défini par l'arrêté du ministre chargé de l'emploi du 7 juin 2021⁽²⁾ : ce document tient notamment compte de la définition du territoire candidat, de la stratégie du territoire en matière d'emploi, des actions de préparation à l'expérimentation ;

- les conditions de la **participation volontaire du territoire au financement** de l'expérimentation et l'affectation de cette participation, qui s'inscrit en complément de la participation de l'État.

Pour chaque territoire, les signataires de cette convention sont le territoire concerné, l'État, France Travail, le président du conseil départemental et le comité local pour l'emploi.

En 2024, soixante-treize territoires participaient à l'expérimentation sur la base de ces conventions, dans l'Hexagone et dans trois départements et régions d'outre-mer (Réunion, Guadeloupe, Martinique).

2. Le conventionnement des entreprises à but d'emploi par le fonds

L'association gestionnaire du fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée signe par ailleurs des conventions avec les entreprises à but d'emploi (EBE) afin qu'elles concluent des contrats de travail à durée indéterminée avec les personnes volontaires privées durablement d'emploi. Les

(1) 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 « territoires zéro chômeur de longue durée ».

(2) Arrêté du 7 juin 2021 relatif à l'approbation du cahier des charges « Appel à projets - Expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée » ».

contrats de travail sont rémunérés au niveau du salaire minimum de croissance (Smic). Les entrées en EBE peuvent se faire à temps plein comme à temps partiel : selon la note d'étape du comité scientifique d'évaluation⁽¹⁾, 52 % des salariés sont embauchés à temps partiel.

Les signataires de cette convention sont l'entreprise, le comité local pour l'emploi, le fonds d'expérimentation, le département et l'État.

La convention entre l'EBE et le fonds précise la part de la rémunération prise en charge par le fonds, en fonction de la durée de travail prévue dans le contrat et en fonction de la situation économique de l'entreprise. Cette participation du fonds, financée par l'État et le département, prend la forme d'une contribution au développement de l'emploi (CDE), instituée par l'article 21 du décret du 30 juin 2021⁽²⁾.

(1) Note d'étape du comité scientifique présidé par M. Yannick L'Horty, octobre 2024.

(2) Décret n° 2021-863 du 30 juin 2021 relatif à l'expérimentation « territoires zéro chômeurs longue durée ».

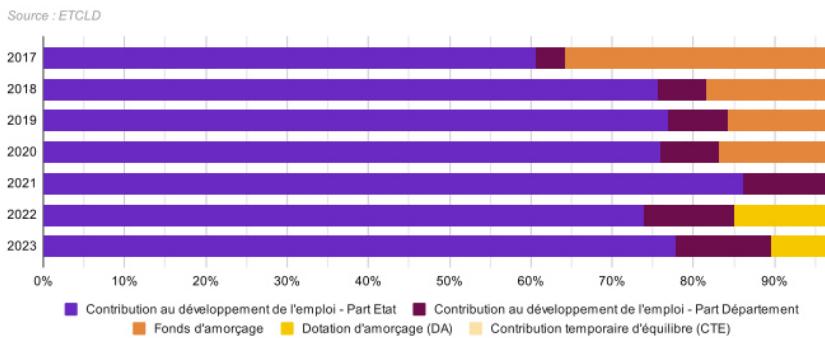
Les subventions versées aux entreprises conventionnées et leur financement

La contribution au développement de l'emploi correspond à une fraction comprise entre 53 % et 102 % du montant brut horaire du salaire minimum de croissance. Cette fraction est fixée annuellement par arrêté des ministres en charge de l'emploi et du budget : le taux actuel est fixé à 95 %⁽¹⁾. Les départements participent également au financement, à hauteur de 15 % du montant de la participation de l'État.

Le fonds verse également à l'EBE une dotation d'amorçage, versée pour chaque équivalent temps plein recruté. Ce versement ne peut excéder 30 % du montant brut du Smic.

Le fonds verse enfin un complément temporaire d'équilibre, destiné à compenser en tout ou partie le déficit courant d'exploitation enregistré pour une EBE sur une année donnée. Cette aide exceptionnelle doit permettre de faire face à une difficulté ponctuelle.

Répartition des financements expérimentaux reçus par les EBE par année



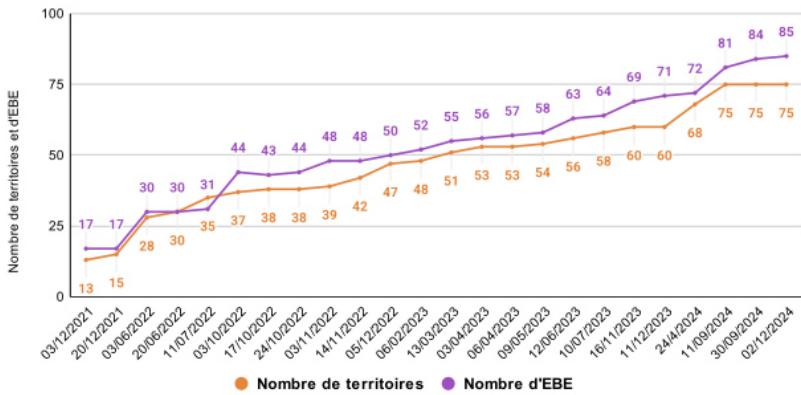
Source : Bilan final de l'association Expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée, 2025.

(1) Arrêté du 31 décembre 2024 fixant le montant de la participation de l'État au financement de la contribution au développement de l'emploi pour l'année 2025.

Depuis le début de la seconde phase de l'expérimentation, le nombre d'entreprises conventionnées a crû de 17 en décembre 2021 à 85 en décembre 2024, marquant de ce fait le succès du dispositif. L'association Expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée recense 92 EBE dans toute la France, participant à l'expérimentation dans quatre-vingt-trois territoires.

Évolution du nombre de territoires habilités et d'EBE conventionnées au cours de la seconde expérimentation

Source : ETCLD - SI NotreXP



Source : Bilan final de l'association Expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée, 2025.

Ces conventions prévoient une conditionnalité pour les entreprises afin de percevoir le financement du fonds : les engagements concernent la trajectoire d'embauche et le plan d'affaires de la structure, le contenu des postes proposés, les conditions d'accompagnement et les actions de formation envisagées pour les salariés.

3. Le contrat de travail entre l'entreprise à but d'emploi et le salarié

L'embauche du salarié par l'EBE se fait par la signature d'un contrat de travail entre les deux parties, selon les modalités du droit commun du travail. Depuis le lancement de la seconde phase de l'expérimentation en 2021, plus de 3 200 contrats de travail ont été signés.

L'article 11 prévoit la possibilité de **suspendre** le contrat de travail pour permettre au salarié d'accomplir une période d'essai afférente à une offre d'emploi en contrat de travail à durée indéterminée. La suspension implique pour l'EBE une interruption de l'aide versée par le fonds.

Cette disposition vise à éviter toute désincitation des salariés des EBE à rechercher ou à accepter une évolution vers un emploi en dehors du champ de l'expérimentation. Selon la même logique de suppression de toute entrave relative à un retour vers un emploi classique, le contrat de travail est rompu sans préavis en cas d'embauche à l'issue de la période d'essai.

Par ailleurs, la loi du 14 décembre 2020 envisage l'hypothèse de non-renouvellement de l'expérimentation ou d'interruption de sa conduite sur un territoire. Les EBE sont alors notifiées de la fin de la prise en charge d'une fraction des rémunérations par le fonds, et sont fondées à rompre tout ou partie des contrats de travail de leurs salariés, selon les modalités d'un licenciement individuel pour

motif économique. Le fonds verse alors à l'EBE une fraction du montant de l'indemnité de licenciement : cette fraction est déterminée par la convention conclue entre l'EBE et l'association gestionnaire du fonds⁽¹⁾. Dans tous les autres cas, les licenciements interviennent selon les modalités du droit commun : les éventuelles indemnités sont alors à la charge de l'EBE.

Par ailleurs, environ 750 salariés des EBE ont rompu à leur initiative leur contrat de travail sur la période 2021-2024.

B. LES MODALITÉS DE FINANCEMENT DU FONDS PAR L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le fonds d'activation des territoires zéro chômeurs de longue durée est financé par l'État et les départements sur le territoire desquels l'expérimentation se déploie. De façon volontaire, des organismes publics ou privés peuvent également contribuer au financement de ce fonds.

Les **financements de l'État** sont consignés dans le programme budgétaire 102 relatif à l'accès et au retour à l'emploi, géré par le ministère du travail. L'article 11 de la loi du 14 décembre 2020 prévoit la conclusion d'une convention d'objectifs et de moyens passée entre l'État et l'association gestionnaire du fonds, pour organiser le versement de sa contribution au financement de l'expérimentation. En 2025, la loi de finances prévoyait ainsi un financement à hauteur de 80,55 millions d'euros en loi de finances pour 2025.

Les **financements des départements** sont prévus dans la convention passée entre le fonds et les territoires concernés. Initialement facultatifs dans la première phase d'expérimentation, ces financements sont obligatoires depuis le lancement de la seconde phase en 2021. Cette participation doit être égale à **15 % du montant de la participation de l'État à la contribution au développement de l'emploi (CDE)**. Les concours financiers obligatoires des départements sont néanmoins plafonnés et, pour chaque salarié embauché à plein temps dans le cadre du dispositif, ne peut excéder le montant forfaitaire du revenu de solidarité active (RSA), soit 646,52 euros en 2025. Le concours obligatoire des départements peut néanmoins être complété par une contribution volontaire.

Aucun financement d'autres organismes publics et privés volontaires n'a transité par le fonds. Un partenariat a toutefois été développé avec l'Association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées (Agefiph), permettant d'accompagner l'accès des personnes en situation de handicap durablement privées d'emploi. Ce partenariat représente 3,9 millions d'euros sur quatre ans.

(1) Article 25 du décret n° 2021-863 du 30 juin 2021 relatif à l'expérimentation « territoires zéro chômeurs longue durée ».

II. LE DROIT PROPOSÉ

L’article 3 de la proposition de loi pérennise les dispositions expérimentées depuis 2021 et les codifie à **l’article L. 5132-3-3 du code du travail**, en proposant quelques adaptations :

– un renforcement des obligations des territoires et des entreprises participant au dispositif : la **modification de la trajectoire d’embauche** prévue dans la candidature du territoire pour l’habilitation devra s’opérer avec l’accord du fonds d’activation des territoires zéro chômeur de longue durée ;

– une **extension des cas de suspension du contrat de travail du salarié** dans l’entreprise à lucrativité limitée (nouvelle appellation des entreprises à but d’emploi) : la possibilité de suspendre le contrat de travail pour permettre au salarié d’accomplir une période d’essai afférente à une offre d’emploi à un contrat de travail à durée indéterminée serait étendue aux périodes d’essai relatives aux contrats à durée déterminée ;

– une adaptation des dispositions réglementaires relatives à l’application du dispositif : le **décret en Conseil d’État** devra préciser l’application des nouvelles dispositions introduites par la proposition de loi, notamment les modalités d’implication des acteurs du réseau pour l’emploi et le financement du comité local pour l’emploi.

L’article 3 de la proposition de loi prévoit également des dispositions liées à la pérennisation de l’expérimentation.

Le texte propose d’une part **une évolution de la durée des conventions** : la pérennisation de l’expérimentation implique de fixer une durée maximale d’application des différentes conventions (entre le fonds et les territoires volontaires d’une part et entre le fonds et les entreprises d’autre part). Le nouvel article L. 5132-2-3 du code du travail propose ainsi de fixer la durée de ces conventions à cinq ans.

Sur le modèle des dispositions de la loi du 14 décembre 2020, qui prévoyait la prolongation de l’expérimentation débutée en 2016, le texte propose d’autre part la reconduction automatique des conventions antérieurement conclues avec les entreprises à lucrativité limitée. Les contrats de travail conclus par ces entreprises se poursuivent également.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN COMMISSION

La commission a adopté six amendements du rapporteur :

– l'amendement AS179 prévoit que le montant de la contribution du département au financement du fonds d'activation des TZCLD est fixé par décret et ne peut excéder un montant exprimé en pourcentage de la participation de l'État. Le rapporteur souhaite diminuer le montant de la contribution obligatoire des départements à 8 % du montant de la participation de l'État (contre 15 % actuellement) ;

– l'amendement AS171, identique aux amendements AS59 de M. Gabriel Amard et des membres du groupe La France insoumise – Nouveau Front Populaire et AS91 de Mme Marie Pochon et des membres du groupe Écologiste et Social, élargit la possibilité pour les salariés des entreprises à lucrativité limitée de suspendre leur contrat de travail pour suivre une formation. Le texte initial de la proposition de loi prévoyait cette option pour le salarié uniquement pour accomplir une période d'essai relative à un emploi en contrat à durée déterminée ou indéterminée ;

– deux amendements garantissent la fluidité du passage de la fin de la phase expérimentale de TZCLD à la pérennisation. L'amendement AS172 prévoit ainsi l'extension de la reconduction automatique des conventions conclues entre le fonds d'expérimentation et les entreprises à but d'emploi de la deuxième loi d'expérimentation du 14 décembre 2020. L'amendement AS176 prévoit la poursuite des contrats de travail conclus dans le cadre de la deuxième loi d'expérimentation ;

– deux amendements renvoient au pouvoir réglementaire le soin de préciser la procédure de retrait d'une habilitation (AS193) et les modalités de transmission des données de France Travail au fonds pour l'élaboration du bilan de la privation durable d'emploi (AS194).

La commission a également adopté trois amendements avec un avis favorable du rapporteur :

– les amendements AS57 de M. Gabriel Amard et des membres du groupe La France insoumise – Nouveau Front Populaire et AS89 de Mme Marie Pochon et des membres du groupe Écologiste et Social prévoient ainsi que les conventions entre le fonds et les entreprises à lucrativité limitée devront prévoir les modalités de coopération avec le comité local pour le droit à l'emploi ;

– l'amendement AS61 de M. Gabriel Amard et des membres du groupe La France insoumise – Nouveau Front Populaire prévoit que la convention entre le fonds et le territoire précise la répartition de leurs rôles respectifs, afin que les champs d'intervention du fonds soient bien définis, compris et acceptés par les acteurs locaux.

Trois amendements ont par ailleurs été adoptés contre l'avis du rapporteur, AS7, AS15 et AS16 de M. Didier Le Gac et Mme Nicole Dubré-Chirat (groupe Ensemble pour la République). Ils prévoient la possibilité pour les conseils départementaux de retirer leur participation au dispositif TZCLD sur le territoire, en se dégageant de la convention signée avec le fonds avant son échéance.

Enfin, la commission a adopté vingt-trois amendements rédactionnels du rapporteur (AS160, AS161, AS162, AS163, AS168, AS170, AS169, AS173, AS172, AS174, AS175, AS177, AS178, AS180, AS181, AS182, AS183, AS184, AS185, AS186, AS187, AS188 et AS189).

*
* * *

Article 4
Compensation financière

Adopté par la commission sans modification

L'article 4 de la proposition de loi vise à compenser la charge pour l'État et les collectivités territoriales résultant des articles 1^{er}, 2 et 3 par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article 40 de la Constitution du 4 octobre 1958 encadre la recevabilité des propositions de loi en matière financière. Il dispose que « les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

En application de l'article 89, alinéa 1, du Règlement de l'Assemblée nationale, la recevabilité d'une proposition de loi au regard de l'article 40 de la Constitution est appréciée au moment de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée. Conformément à une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, la diminution d'une ressource publique est autorisée dans la mesure où celle-ci est compensée par l'augmentation d'une autre ressource.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 4 de la proposition de loi compense la charge pour l'État et les collectivités territoriales induites par la pérennisation dans les territoires déjà habilités et l'extension à de nouveaux territoires de l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée ». Il prévoit la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs. Il est escompté que le Gouvernement lève ce gage en cas d'adoption de la proposition de loi.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa seconde réunion du mardi 27 mai 2025, la commission examine la 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 (n° 1326) (M. Stéphane Viry, rapporteur)⁽¹⁾.

M. le président Frédéric Valletoux. La Conférence des présidents a décidé d'inscrire cette proposition de loi au nombre des textes transpartisans qui seront discutés en séance publique à partir de mardi.

M. Stéphane Viry, rapporteur. La présente proposition de loi obéit à un principe fondateur de notre République : nul ne doit être laissé au bord du chemin. L'exclusion du marché du travail n'est pas une fatalité ; le chômage de longue durée isole, désocialise et déclasse durablement ; chaque situation de chômage de longue durée cache des parcours de vie – des hommes, des femmes, des familles qui ont été cabossés et mis à l'écart mais jamais vidés de leur volonté d'agir, de contribuer et de retrouver une place dans la société. Je vous propose de donner à ces convictions une force juridique et pratique pérenne en les inscrivant dans le droit du travail.

L'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD) n'est pas née dans un bureau ministériel ; issue de la société civile, elle est le résultat de l'engagement associatif et de la volonté de territoires d'agir autrement. ATD Quart Monde, Emmaüs France, le Secours catholique, la Fédération des acteurs de la solidarité, le Pacte civique l'ont soutenue, à l'instar des élus locaux et des citoyens. Elle s'est concrétisée ici dès 2016 grâce à une initiative législative ambitieuse qui a largement convaincu puisqu'elle a été adoptée à l'unanimité, comme son renouvellement en 2020. Fondée sur l'intuition puissante que personne n'est inemployable, elle a donné lieu à une démonstration politique et économique.

Innovante, cette approche repose sur un changement de paradigme : plutôt que d'adapter les personnes aux emplois disponibles, on part des compétences et des aspirations des personnes privées durablement d'emploi pour concevoir des postes adaptés à leurs capacités. On crée autant d'emplois supplémentaires que nécessaire, afin de supprimer localement la privation d'emploi, sans concurrencer les autres voies d'insertion. L'expérimentation tire sa force de sa capacité à démentir certaines idées préconçues sur les demandeurs d'emploi de longue durée : la France n'est pas peuplée de personnes réfractaires au travail mais il convient d'adapter l'offre d'emploi aux réalités individuelles.

(1) <https://assnat.fr/KMrljB>

Depuis 2017, le dispositif a permis à plus de 9 000 personnes de retrouver un emploi digne. Plus de 3 900 personnes sont actuellement en contrat à durée indéterminée (CDI) dans l'une des quatre-vingt-douze entreprises à but d'emploi (EBE), qui ne sont pas des entreprises comme les autres : elles cultivent la force du collectif, l'entraide et la solidarité entre les salariés. Loin de se contenter d'offrir des contrats de travail, elles recréent du lien, elles reconstruisent une communauté, elles redonnent à chacun un rôle, de la reconnaissance, l'estime de soi – cela, aucun bilan financier ne peut le quantifier.

Territoires zéro chômeur de longue durée n'est pas un pari idéologique : c'est une réalité concrète, une réussite locale devenue une promesse nationale. Le rapport final d'évaluation de la première loi, rédigé par le comité scientifique et remis en avril 2021, l'a clairement établi : « *Les structures créées ont [...] contribué à améliorer la trajectoire en emploi et, plus largement, le bien-être des bénéficiaires [...]* » Il souligne que le CDI joue un rôle majeur, parce qu'il offre un horizon, une stabilité et une sécurité indispensables pour se reconstruire.

Le projet repose sur une coconstruction inédite des collectivités, des citoyens, des acteurs de l'emploi et des entreprises : la méthode est démocratique, décentralisée et, grâce aux comités locaux pour l'emploi (CLE), ancrée dans les territoires. C'est aussi cela, l'innovation sociale : faire confiance à l'intelligence collective plutôt qu'imposer des solutions verticales standardisées, comme l'ont souligné les représentants de France Travail que nous avons auditionnés.

L'inclusion professionnelle est l'affaire de tous. Le chômage de longue durée fragilise non seulement l'individu, mais aussi la société : replacer chacun dans un emploi, c'est retisser le lien républicain. L'approche repose sur une conception exigeante de la citoyenneté, qui reconnaît à chacun des droits mais lui confère des responsabilités.

Depuis ses débuts, le projet TZCLD bénéficie d'un soutien transpartisan et constant. Encore aujourd'hui, il rassemble : dans son discours de politique générale, l'ancien Premier ministre Michel Barnier a salué une initiative qui donne des résultats, digne d'être encouragée ; l'actuel Premier ministre, François Bayrou, maire de Pau, l'a lui-même déployé dans son territoire, avec le plein soutien de sa majorité municipale, témoignant que la démarche, ancrée localement, a une portée concrète.

Certains s'interrogent sur l'opportunité de discuter cette proposition de loi alors que certaines évaluations sont attendues au printemps. Il s'agit non de précipitation mais d'une anticipation responsable, afin de sécuriser un dispositif efficace et d'éviter un gâchis social. L'urgence politique est réelle : en cas de dissolution ou de censure du Gouvernement, le processus législatif sera interrompu, mettant en péril les quatre-vingt-trois habilitations existantes. Faute d'une nouvelle loi avant juin 2026, l'expérimentation, donc les emplois existants, perdront leur fondement juridique : cela reviendrait à organiser un plan de sauvegarde de l'emploi massif dans tous les territoires concernés – les 3 900 personnes salariées en CDI

dans les EBE, dont beaucoup ont connu des années d'exclusion, pourraient perdre leur emploi. Ce serait un non-sens économique, une violence sociale, un reniement politique : nous ne pouvons y consentir. Déposer cette proposition de loi avant la parution d'un énième rapport relatif à un projet déjà maintes fois évalué permet d'engager le débat parlementaire que les dernières données viendront enrichir au moment de l'examen par la Chambre haute.

Tous les ans, l'État dépense pour chaque personne sans emploi des milliers d'euros, sans retour ni effet durable. Pour 6 200 euros par an, TZCLD offre un CDI, un revenu, une dignité, une contribution active à la société. Qui peut dire que ce n'est pas rentable ? Contrairement à ce qui se passe avec les aides classiques, chaque euro investi revient dans l'économie réelle : l'EBE paie la TVA, les salariés consomment et participent au système de protection sociale, les territoires vivent. C'est un cercle vertueux, nullement un trou dans la caisse. Les bénéfices ne se limitent pas au retour à l'emploi : le dispositif améliore la santé mentale, renforce la cohésion sociale et redonne de la confiance. Les effets, que les économistes appellent des externalités positives, sont profonds.

Je pense aux enfants de ces familles : ils ont retrouvé une stabilité, un modèle, de la sérénité quant à l'avenir. Dans ma circonscription, dans les Vosges, une professeure me l'a dit avec émotion : quand un parent retrouve un emploi, l'enfant retrouve le goût d'apprendre. Comment avoir de bons résultats à l'école quand ses parents sont en grande difficulté ; comment ne pas se sentir coupable à l'idée de réussir quand ses parents n'ont pas eu leur chance ? Les enfants concernés vivent un conflit de loyauté. Quand l'emploi revient, toute une chaîne se remet en marche, qui fabrique de la dignité et la possibilité de se projeter. L'école redevient possible. Le projet TZCLD offre davantage qu'un CDI : un retour dans la société et une fierté qui se transmet.

La présente proposition de loi ne pérennise pas un ovni ; elle intègre TZCLD dans l'architecture de la loi pour le plein emploi de 2023, notamment en l'intégrant dans le réseau Pôle emploi ; elle articule l'action des territoires et celle de France Travail, garantissant cohérence et continuité. Là où le dispositif existe, il jouera, avec l'insertion par l'activité économique (IAE), un rôle central pour les personnes privées d'emploi. Les comités départementaux pour l'emploi seront dotés d'une branche consacrée aux personnes durablement privées d'emploi. L'IAE offre un accompagnement qui prolonge Territoires zéro chômeur, qui commence souvent là où s'arrêtent les autres dispositifs.

Les grandes voix de l'insertion soutiennent ce projet, parce qu'elles ont compris qu'il était complémentaire. Pour les personnes concernées, qui souvent n'ont plus d'issue, il est un filet de sécurité. Il donne aux départements les moyens d'atteindre l'objectif qui devrait être celui de toute politique sociale : non pas gérer la pauvreté mais la faire reculer, en traitant les causes outre les conséquences, en investissant dans l'autonomie plutôt qu'en maintenant dans la dépendance.

Le texte tend à faire évoluer le niveau de participation des départements, en tenant compte de leurs contraintes financières, que je mesure, étant moi-même conseiller départemental. Je veux offrir aux territoires désireux de participer la possibilité d'alléger la part du département en autorisant une participation accrue des autres collectivités. Il pérennise aussi l'expérimentation tout en respectant son esprit ; il favorise une montée en charge progressive en autorisant de nouvelles candidatures, que l'État devra valider ; il conserve l'exigence d'évaluation continue – il constitue une avancée mesurée mais soutenue par notre détermination.

Territoires zéro chômeurs de longue durée, ce n'est pas un slogan ; c'est une vision, une méthode, la preuve que la République peut innover, faire confiance, réparer et transformer. Je vous demande d'accomplir non un acte de foi mais un acte responsable, d'observer les résultats et d'écouter les voix des territoires et des salariés, pour faire vivre ce droit à l'emploi que la Constitution garantit mais que trop de nos concitoyens attendent encore.

M. le président Frédéric Valletoux. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Gaëtan Dussausaye (RN). Crée en 2016 et renouvelée en 2020, l'expérimentation fait consensus. Il ne s'agit pas d'une solution pour les millions de chômeurs du pays : elle ne permettra pas au Gouvernement de se dérober à sa responsabilité dans l'explosion du chômage ni dans la désindustrialisation, non plus que de faire oublier son incapacité à répondre à l'urgence sociale qu'ont provoquée des années de politique macroniste.

Souvent, on envisage la lutte contre le chômage par le prisme de la création d'emploi, en fonction de considérations macroéconomiques. Ici l'approche est différente, fondée sur une observation microéconomique ; l'emploi est envisagé dans sa dimension sociale. Cela permet d'apporter une première réponse à la question de savoir pourquoi on n'arrive pas à faire coïncider les personnes qui ne travaillent pas avec les emplois disponibles. Cette solution innovante a déjà prouvé son succès. Nous soutenons en particulier le CDI à temps choisi.

La pérennisation du projet doit garantir l'insertion à moyen et à long terme des bénéficiaires et l'amélioration de leurs compétences, de sorte qu'ils puissent sortir eux-mêmes du dispositif.

Mme Christine Le Nabour (EPR). L'ambition de Territoires zéro chômeur de longue durée est louable : proposer un emploi à toutes celles et à tous ceux qui en ont été durablement privés. Néanmoins, pour débattre de sa pérennisation, nous devons nous astreindre à la rigueur et à la cohérence. La rigueur, d'abord : une évaluation indépendante est en cours d'achèvement ; la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) et le comité scientifique qui la coordonnent la remettront en septembre, suivant un calendrier parfaitement compatible avec l'adoption d'un texte avant juin 2026. La Cour des comptes publiera également un rapport fin juin. Or nos débats doivent se nourrir de

ces analyses : le postulat que chaque emploi éviterait une dépense de 18 000 euros n'a jamais été vraiment démontré – le coût réel, à savoir 28 500 euros par équivalent temps plein (ETP), serait bien supérieur à celui des autres dispositifs d'insertion.

La cohérence, ensuite : dans certains territoires, l'expérimentation se déroule isolément de l'écosystème des politiques de l'emploi, ce qui est contraire à l'esprit de la loi pour le plein emploi, que j'ai rapportée avec Paul Christophe et qui renforce la concertation territoriale et confie davantage de responsabilités aux préfets. Notre groupe soutient donc la territorialisation complète du dispositif, qui devrait prévoir des conventions entre le préfet, le département et l'entreprise à but d'emploi, conclues sur la base d'un nombre plafonné d'ETP financé pour cinq ans maximum. Ce modèle, proche de celui des entreprises adaptées ou de l'IAE, permettrait de mieux gérer le dispositif, de responsabiliser les acteurs et de respecter les budgets votés. En outre, pour éviter de fausser les équilibres au niveau local, nous devons garantir une égalité de traitement des dispositifs d'insertion.

Depuis 2017, notre pays a réduit le chômage à un niveau historiquement bas. Ne laissons pas la dispersion freiner cette dynamique : soutenons ce qui fonctionne, corrigons ce qui doit l'être et tenons le cap d'une politique de l'emploi efficace, juste et responsable. Je propose non de renier l'expérimentation mais de l'inscrire dans une stratégie territoriale cohérente et pérenne, tout en garantissant interconnaissance, coopération et coordination entre les acteurs.

Mme Anaïs Belouassa-Cherifi (LFI-NFP). Le chômage et la précarité explosent : il est temps de sortir de l'inaction. C'est ce que vous nous proposez, monsieur le rapporteur – nous vous en remercions. La collectivité a le devoir de garantir à chacune et à chacun la possibilité de travailler et de vivre dignement.

Huit années de macronisme ont laissé le pays fracturé. La pauvreté gagne du terrain ; l'ubérisation transforme des millions de travailleurs en forçats modernes, dépourvus de droits et de protection. Le fléau du chômage de masse est bien installé ; le nombre des licenciements économiques a augmenté de 9 % en un an ; les syndicats nous alertent : jusqu'à 300 000 suppressions de poste sont encore à venir – non, on ne trouve pas du travail en traversant la rue. Le droit à l'emploi a été dénigré et bafoué pendant trop longtemps.

La France insoumise défend la garantie de l'emploi, condition de la justice sociale : il faut proposer à chaque chômeur de longue durée un emploi utile, dans le domaine de la bifurcation écologique ou de l'action sociale, en lien avec ses compétences et sur la base du volontariat.

Le dispositif Territoires zéro chômeur de longue durée, lancé en 2017 par des associations de lutte contre la pauvreté, se place dans cette perspective. Il permet de proposer des emplois en fonction des besoins locaux. C'est un premier pas vers la garantie de l'emploi. Alors que tant d'acteurs publics reculent, nous choisissons d'avancer. Si nous exprimerons des critiques et défendrons des amendements, nous sommes favorables à la généralisation de ce projet, symbole d'une société qui refuse l'exclusion.

Mme Océane Godard (SOC). Je salue Laurent Grandguillaume, ancien député de la première circonscription de la Côte-d'Or, dont je suis élue, qui fut à l'initiative de l'expérimentation ; il est aujourd'hui président bénévole de l'association TZCLD.

On ne peut que se féliciter d'examiner cette proposition de loi – évidemment, nous la soutiendrons. D'abord, elle nous fait faire un pas de côté par rapport aux autres politiques publiques de l'emploi, qui reposent sur trois piliers : la réforme de l'assurance chômage, l'allongement du temps de travail et la multiplication des dispositifs de formation. Or le chômage de longue durée résiste. Ensuite, elle est intelligente et pleine de bon sens : le projet s'appuie sur des activités qui, déjà ancrées dans les territoires, y créent de la valeur ; il ne concurrence pas les autres dispositifs – l'IAE, les plans locaux pour l'insertion et l'emploi, les missions locales et les maisons de l'emploi –, il les complète.

Deuxièmement, le texte renouvelle le point de vue sur la sécurisation professionnelle. Nous parlons souvent du chômage en termes de quantité, en citant des chiffres ; avec cette expérimentation, on s'attache à la qualité des emplois et à l'accompagnement, ce qu'il faut encourager.

Enfin, elle rompt avec la logique culpabilisante et punitive de nombreuses politiques publiques de l'emploi, comme la réforme de l'assurance chômage. Positive, elle est encourageante. Ce sont les femmes et les hommes d'un territoire qui, par leurs compétences, concourent à son développement et à celui des entreprises qui y sont installées.

Mme Sylvie Bonnet (DR). Le projet Territoires zéro chômeur de longue durée s'appuie sur un principe inscrit dans le Préambule de la Constitution de 1946 : « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. » La première expérimentation a commencé le 1^{er} juillet 2016. La loi du 14 décembre 2020 a ensuite prolongé l'expérimentation pour cinq ans et prévu de l'élargir à cinquante nouvelles zones au moins. Cette deuxième loi a permis l'habilitation de soixante-treize nouveaux territoires entre 2021 et 2025, portant leur nombre total de dix à quatre-vingt-trois, pour près de 3 600 salariés concernés.

Le groupe Droite Républicaine soutient les initiatives favorisant le retour à l'emploi des chômeurs de longue durée. La valorisation du travail, au cœur de notre socle idéologique, passe par le retour à l'activité plutôt que par les aides sociales. Cependant, avant de voter cette proposition de loi, nous aurions préféré avoir connaissance du résultat des études en cours de finalisation – notamment celle du comité scientifique coordonné par la Dares – ainsi que du rapport de la Cour des comptes. Nous aurions aussi souhaité des garanties de nature à éviter un dérapage des dépenses associées au dispositif.

L'expérimentation, si elle s'appuie sur des dynamiques territoriales, fonctionne selon une logique centralisée – les territoires sont habilités par voie réglementaire sur proposition du fonds d'expérimentation territoriale contre le

chômage de longue durée – et de manière relativement isolée de l'écosystème des politiques de l'emploi, notamment des services de l'État. Une réelle territorialisation du dispositif impliquerait que la convention soit signée par le préfet, le président du département et les entreprises à but d'emploi, pour une durée maximale de cinq ans, et qu'elle soit assortie d'un nombre maximal d'équivalents temps plein au titre desquels l'EBE percevrait des financements de l'État. Ce fonctionnement serait analogue à celui des entreprises adaptées, qui recrutent principalement en CDI, et à celui des structures de l'IAE, qui recrutent en contrat à durée déterminée d'insertion. L'éventuelle pérennisation du dispositif doit se faire en concertation avec l'État et les collectivités locales.

Les députés de la Droite Républicaine ne sont pas opposés par principe à l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée. C'est la raison pour laquelle, dans l'attente de plusieurs études essentielles et en l'absence de garanties quant au pilotage des finances publiques, ils s'abstiendront.

Mme Marie Pochon (EcoS). En décembre dernier, le département de la Drôme a décidé de retirer son soutien à l'initiative Territoires zéro chômeur de longue durée dans la zone très rurale de Dieulefit-Bourdeaux.

Alors que vingt emplois, dont 30 % destinés à des personnes au revenu de solidarité active (RSA), étaient sur le point d'être créés, alors que soixante personnes sont inscrites sur la liste d'attente, alors que 337 personnes sont identifiées comme possibles volontaires, alors qu'il s'agit d'une zone blanche en matière de structures d'insertion, alors que la directrice de l'EBE était recrutée, alors que les activités avaient été identifiées et chiffrées, le département s'est désengagé, au motif d'une faute de frappe dans le transfert de la délibération. Oui : c'est par une faute de frappe que le conseil départemental, masquant ainsi son choix politique de couper dans les budgets, a justifié la fin de son soutien à un projet qui avait pourtant été voté et engagé.

Chez moi, ce fut un tremblement de terre : les maires, les élus municipaux, les habitants, les bénéficiaires sont allés jusqu'à faire une grève de la faim pour défendre le projet. Mais rien n'y fit : le département ne bougea pas, les chômeurs resteraient chômeurs, on continuerait à pointer du doigt ces satanés assistés, et tant pis pour les besoins locaux et la précarité qui rongent nos campagnes. Alors, ce soir, je tiens à saluer le travail exemplaire des associations qui œuvrent, sur le terrain, à l'application concrète de cette si importante promesse qu'est le droit fondamental à l'emploi, que ce texte vise à pérenniser et à sécuriser.

Le dispositif Territoires zéro chômeur de longue durée sort des milliers de nos concitoyens de la précarité ; il crée des emplois non délocalisables, pérennes et utiles pour les territoires ; il permet d'aller chercher les personnes les plus éloignées du marché de l'emploi pour leur trouver des postes adaptés ; il les aide à se réinsérer socialement et à retrouver une fierté en occupant un emploi utile non seulement à eux-mêmes, mais aussi à un territoire. C'est une aventure collective, réunissant une multitude d'acteurs locaux – élus, habitants, associations, structures de l'insertion, acteurs économiques – qui s'engagent pour l'accès à l'emploi.

Le texte permettra aussi à d'autres collectivités de contribuer au dispositif, donc de trouver une solution de financement quand la volonté politique d'un département de couper les vivres s'exerce au prétexte d'une satanée faute de frappe.

Refusant la dépendance et l'exclusion, nous, écologistes, promouvons bien évidemment l'autonomie, la fierté et la dignité retrouvée par l'emploi. Nous soutiendrons, y compris par nos amendements, ce texte essentiel.

M. Nicolas Turquois (Dem). Le groupe Les Démocrates est convaincu que l'IAE est un levier majeur dans la lutte contre le chômage, notamment contre le chômage de longue durée, dont les effets socio-économiques, sur la santé ou le bien-être sont particulièrement délétères. C'est pourquoi, à titre personnel, je soutiens l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée et ai cosigné la proposition de loi.

Ce dispositif a permis à de nombreuses personnes éloignées de l'emploi de retrouver une activité stable, conformément aux dispositions du Préambule de la Constitution de 1946, qui prévoit que « chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi ». Les premiers résultats de l'expérimentation paraissent encourageants à l'échelle individuelle : selon le rapport du comité scientifique publié en 2021, une personne qui bénéficie du dispositif a trois fois plus de chances d'accéder à un emploi durable qu'une personne sans accompagnement. L'amélioration des conditions de vie des personnes concernées est même notable : par rapport à celles qui ne font pas partie de l'expérimentation, elles sont 9 points de plus à juger leurs dépenses de logements supportables, 20 points de plus à voir leur mobilité facilitée, et 15 points de moins à devoir renoncer aux soins.

Plusieurs interrogations subsistent néanmoins. D'abord, ce rapport fait état d'un coût moyen par emploi de 26 000 euros par an, bien supérieur à l'évaluation initiale, ce qui témoigne d'un équilibre financier fragile et revêt un impact significatif sur les finances publiques. Ensuite, la pertinence des territoires sélectionnés semble assez variable : si certains acteurs en ont réellement compris la philosophie profonde, d'autres initiatives semblent plus porteuses d'un affichage politique que d'un réel projet. Enfin, l'initiative Territoires zéro chômeur de longue durée semble parfois entrer en compétition avec d'autres initiatives d'insertion par l'activité, là où elles devraient être complémentaires.

Alors que le texte propose une généralisation du dispositif, il nous semble donc important de poursuivre l'expérimentation, et surtout son évaluation. Le rapport intermédiaire prévu en 2025 doit fournir des éléments clés quant à la soutenabilité budgétaire du dispositif et son efficacité à grande échelle. Dans une démarche constructive, j'ai souhaité déposer à titre individuel plusieurs amendements, notamment pour améliorer sa cohérence territoriale. Encourager l'insertion est une priorité, mais, en tant que législateurs, nous devons veiller à ce que les moyens mobilisés soient pertinents et adaptés aux réalités du terrain.

M. François Gernigon (HOR). Depuis 2016, l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée montre que les personnes privées d'emploi peuvent être une richesse pour nos territoires, à condition de partir des individus et des besoins des territoires pour créer des emplois utiles au sein d'EBE. Le résultat est en effet clair : des milliers de personnes durablement éloignées de l'emploi ont retrouvé une activité, un projet de vie. Pour beaucoup, c'était leur premier CDI.

J'ai eu l'occasion de constater les effets de ce dispositif lors de ma visite de l'EBE Tezea à Pipriac, en Ille-et-Vilaine : j'y ai vu des parcours de vie redémarrer, des personnes animées d'une énergie nouvelle qui infuse dans tout un territoire. Des personnes qui avaient été privées d'emploi retrouvent une place dans la société ; elles ressentent de nouveau l'envie de se lever le matin et, le soir venu, la fierté du travail accompli. Plus de 90 EBE ont vu le jour. Elles développent des activités utiles localement : recycleries, circuits courts, médiation, mobilité – autant de services qui répondent à des besoins.

Tout cela a un coût, c'est vrai : entre 22 000 et 25 000 euros par emploi, contre 18 000 à 20 000 euros pour un accompagnement classique. Mais, à la différence des aides qui peuvent être versées aux chômeurs, cette expérimentation permet d'investir dans l'humain, dans la cohésion sociale et dans la vitalité économique des territoires. On ne peut pas ignorer ses effets intangibles que sont le retour du lien social, de l'estime de soi, mais aussi les richesses créées par ces entreprises, que ceux qui évoquent les coûts de ces initiatives oublient souvent de mentionner.

Nous soutiendrons l'ambition affichée dans ce texte, tout en restant attentifs aux conditions de sa réussite. Le Parlement devra tirer pleinement parti des évaluations que la Dares et la Cour des comptes s'apprêtent à rendre pour objectiver les effets du dispositif et clarifier ses incidences budgétaires ainsi que son articulation avec les autres outils d'insertion. Il faudra veiller à définir un pilotage local, à cibler précisément les publics les plus éloignés de l'emploi et à assurer une allocation équitable des moyens.

Derrière chaque CDI signé dans une EBE, il y a une vie qui redémarre grâce au travail. Voilà ce qui doit continuer à nous guider.

M. Paul-André Colombani (LIOT). Le projet Territoires zéro chômeur de longue durée est né de l'initiative de plusieurs associations de lutte contre la pauvreté et de l'action de notre ancien collègue Laurent Grandguillaume, qui l'a défendu ici même.

Il est la preuve que les politiques publiques doivent s'inspirer des solutions proposées par les acteurs de terrain. L'expérimentation a su démontrer son utilité et ses bienfaits. Au-delà des résultats sur l'emploi et le revenu, la sortie de la précarité a en effet des externalités positives aussi bien pour les personnes elles-mêmes que pour les collectivités et les territoires concernés.

Après deux phases expérimentales concluantes, notre groupe soutient la pérennisation du dispositif. La proposition de loi permettra de maintenir les principes d'origine de l'expérimentation et de préserver sa spécificité, à savoir sa complémentarité avec les autres structures existantes d'IAE.

Elle tient toutefois compte des axes d'amélioration identifiés lors des évaluations, notamment la nécessité d'une meilleure coordination avec les acteurs de l'emploi à l'échelon local. Aussi le texte prévoit-il des évaluations essentielles pour s'assurer du succès de la pérennisation, ainsi qu'un renforcement des missions des comités locaux pour le droit à l'emploi, qui seront notamment chargés d'assurer la coopération entre acteurs au sein du réseau pour l'emploi. Une collectivité porteuse d'un projet pourra également apporter un financement en complément du département, afin d'augmenter les chances de démarrage et de réussite.

Notre responsabilité envers les personnes privées d'emploi est de tout faire pour permettre leur réinsertion par le travail dans les meilleures conditions. Cette proposition de loi y contribue. Nous en appelons au soutien de tous.

M. le président Frédéric Valletoux. Nous en venons aux questions des autres députés.

M. Damien Maudet (LFI-NFP). Cette proposition de loi est un immense soulagement pour toutes celles et ceux qui bénéficient de l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée, mais surtout pour ceux qui aimeraient y avoir accès.

« Quand on est chômeur, ce n'est pas juste une question de revenu, c'est le regard de ses enfants, des proches, des autres. Plus le temps passe, plus c'est lourd à porter », explique Jérôme, salarié de NoblAtout, une entreprise à but d'emploi située à Saint-Léonard-de-Noblat. Par son ingénierie, par l'intégration des volontaires, le dispositif Territoires zéro chômeur de longue durée redonne confiance aux personnes privées d'emploi. C'est ce qui rend cette démarche assez exceptionnelle.

Myriam, elle aussi salariée de NoblAtout, témoigne également : « *Ce qui m'a marquée, c'est à quel point l'intégration dans le projet change tout. J'ai commencé par participer aux enquêtes pour connaître les besoins dans le territoire, puis au laboratoire des travaux utiles. Petit à petit, on se rend compte que c'est faisable, que ce qu'on croyait hors de portée devient concret.* » Myriam et Jérôme, comme tant d'autres, ont été privés d'emploi pendant des mois et des années. Je vous assure qu'il est assez bluffant de voir à quel point le fait de participer à l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée leur redonne confiance.

Elle permet aussi d'échapper au dogme de l'offre et de la demande, en partant des besoins réels des territoires. Chez moi, c'est la papeterie du Moulin du Got qui, formant les papetiers qu'elle ne parvenait pas à recruter, fabrique désormais du papier comme on le faisait au XV^e siècle. Ces initiatives permettent ainsi de faire perdurer des savoirs traditionnels ou, comme à Saint-Léonard-de-Noblat, d'aider les aînés à faire leurs courses. Sans le dispositif TZCLD, aucune entreprise ne répondrait à cette demande.

Celles et ceux qui ont la chance d'en bénéficier reprennent confiance en eux et, surtout, rendent à la population des services qui ne seraient pas assurés autrement. Je vous demande de le prendre en considération, chers collègues.

M. Didier Le Gac (EPR). Je connais bien le dispositif Territoires zéro chômeur de longue durée et je salue le sérieux de ces initiatives ainsi que leur capacité à mobiliser tous les acteurs d'un territoire. Plusieurs points de cette proposition de loi posent toutefois problème.

D'abord, on met la charrue avant les bœufs, puisqu'une évaluation sera bientôt remise par la Dares : il aurait mieux valu attendre quelques semaines ou quelques mois, afin de pouvoir l'étudier avant d'examiner le texte. On déplore régulièrement, sur ces bancs, que les projets ou les propositions de loi qui nous sont soumis ne soient pas assortis d'une étude d'impact. Ici, l'étude existe, mais on nous propose de voter avant qu'elle nous parvienne. C'est regrettable.

Ensuite, il faut avoir le courage de dire que cette expérimentation coûte très cher au regard du nombre de bénéficiaires, mais aussi par rapport à d'autres dispositifs : le rapport est de 1 à 10. Elle représente notamment un coût important pour l'État, dont il faudrait plafonner la dotation. Celle-ci, qui s'élevait à 14,9 millions d'euros en 2017, atteignait 22 millions en 2021, 68 millions en 2024, et s'établira même à 80 millions cette année. L'année dernière, alors que j'étais rapporteur pour avis de la mission *Travail, emploi et administration des ministères sociaux*, j'ai pu assister au lobbying des défenseurs de l'expérimentation, qui dénonçaient un désengagement de l'État au motif que nous refusions de porter la dotation à 85 millions. Le coût a presque quadruplé en cinq ans ! Il est temps de le plafonner.

Je me ferai aussi, à travers mes amendements, le porte-parole des départements, qui sont en difficulté et qui peuvent avoir envie de se désengager. On ne peut pas continuer cette fuite en avant, malgré toutes les qualités du dispositif. Il faut être sérieux et savoir décider, à un moment donné, qu'on ne peut pas prolonger indéfiniment les expérimentations ni continuer à doubler chaque année l'aide de l'État au dispositif Territoires zéro chômeur de longue durée.

M. le rapporteur. Je rejoins M. Dussaussaye lorsqu'il estime que l'enjeu réside dans l'insertion durable des personnes concernées. Le TZCLD ne doit pas être une finalité, mais une possibilité offerte à titre transitoire : notre boussole doit toujours rester le retour à l'emploi durable. Les promoteurs du dispositif ont toujours considéré que son objectif n'est pas de confisquer des personnes du marché classique, mais de les ramener vers l'emploi conventionnel, autant que possible et dès que possible.

Pour ce qui est de la rigueur, madame Le Nabour, s'il est une expérimentation qui a été scrutée, évaluée et expertisée depuis 2016, c'est bien celle-ci. L'Inspection générale des affaires sociales et celle des finances, la Dares, France Stratégie, le comité scientifique : tous, partout, dans tous les territoires, ont

regardé comment l'expérimentation fonctionne. Rien n'a été fait à la légère. L'argument selon lequel il ne faudrait pas pérenniser la solution parce qu'on n'en sait pas encore suffisamment et que les évaluations manquent de rigueur n'est donc pas recevable. Ces arguments, émanant des mêmes bancs, avaient d'ailleurs déjà été avancés en 2020, lors de l'examen de la proposition de loi visant à prolonger l'expérimentation. Il n'y a donc rien de neuf, si ce n'est qu'entre-temps, des milliers de personnes ont pu retrouver un emploi.

Je conteste donc les chiffres qui ont été évoqués. Ce dispositif concerne des hommes et des femmes différents, exclus de la société depuis très longtemps et dont la prise en charge exige forcément un investissement financier supérieur. Que son coût soit plus élevé que celui d'autres dispositifs se comprend du fait même de sa cible. Je rappelle également qu'une entreprise à but d'emploi, à la différence des autres, ne choisit pas ses salariés : elle prend les personnes qui veulent venir et s'en occupe même si elles ont des difficultés et que cela lui coûte de l'argent, parce que c'est précisément sa finalité. C'est cela, la dignité. Une EBE n'a pas non plus forcément pour objectif de faire du bénéfice et ne choisit pas ses marchés. Pour équilibrer le modèle, il faut donc effectivement y mettre un peu d'argent public : sans cela, il ne tient pas. Nier cela, c'est récuser totalement la solution TZCLD.

Quant à la cohérence, j'ai bien compris votre ligne : vous promouvez une mise sous tutelle – ou sous cloche – du fonds d'activation des Territoires zéro chômeur de longue durée, ce qui revient à dénaturer son esprit. Pourquoi vouloir le faire dès aujourd'hui alors que, comme vous l'avez vous-même souligné, nous attendons les rapports de la Cour des comptes et du comité scientifique ? Attendez donc avant d'asséner qu'il faut modifier la gouvernance du dispositif : nous verrons bien, à la lumière des conclusions des uns et des autres, si une telle réforme est nécessaire.

Madame Beloussa-Cherifi, cette solution s'adresse en effet aux 2 à 3 millions de personnes chômeuses exclues, cantonnées à un territoire parce qu'elles ne peuvent pas se déplacer pour chercher du travail ailleurs. Vous avez raison : pour elles, il n'y a quasiment pas d'autre solution que l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée. Cela justifie qu'on légifère pour permettre son maintien.

Mme Godard a rappelé les enseignements de près de dix années d'expérimentation, dans des zones aussi bien urbaines que rurales ou insulaires. Il en ressort clairement que ce dispositif offre des solutions que les territoires ne savent pas apporter par eux-mêmes. En cela, il s'agit d'un complément qui me paraît assez utile. J'ai en tout cas bien entendu votre appui au texte.

Les propos de Mme Bonnet sur les études en cours et la gouvernance rejoignent ceux du groupe Ensemble pour la République. Je précise simplement, à ce stade, que l'initiative est dupliquée partout dans l'Union européenne ; que l'ONU, l'Organisation internationale du travail et tous les organes qui traitent de ces questions dans le monde promeuvent le financement par activation des dépenses

passives pour aider les personnes les plus éloignées du marché du travail. Ce modèle fonctionne bien, à tel point qu'il est décliné partout. Il me reviendra de tenter de vous faire basculer de l'abstention vers un vote favorable. J'exprimerai notamment une nuance par rapport à votre volonté de rattacher le dispositif à celui prévu par la loi pour le plein emploi : il me semble que c'est une des valeurs ajoutées du texte que de privilégier plutôt une complémentarité – mais nous aurons l'occasion d'y revenir.

Notre collègue Marie Pochon a rappelé, avec les mots qui sont les siens et en contant l'expérience douloureuse qu'elle a vécue dans la Drôme, combien ce dispositif permet de répondre à la diversité des territoires, en adoptant une approche pragmatique et en tenant compte des spécificités de chaque partie prenante. Je souscris à son diagnostic très juste et pertinent à l'appui du texte.

Notre collègue Nicolas Turquois a rappelé les résultats encourageants de l'expérimentation non seulement sur l'emploi, mais aussi sur la santé, la famille et la mobilité. Quant à la comparaison avec d'autres dispositifs, elle est en cours. Je ne crois pas, en tout cas, qu'il faille placer les solutions en compétition les unes avec les autres : elles appartiennent toutes à un même écosystème, elles sont complémentaires et, dans la majorité des cas, les différentes parties prenantes savent les concilier avec intelligence.

Monsieur Gernigon, vous vous êtes rendu dans une EBE. Vous avez vu, vous avez compris, vous avez mesuré, non pas en lisant des rapports, mais en constatant les impacts, les conséquences, les bienfaits des Territoires zéro chômeur de longue durée. Vous avez aussi évoqué le coût du dispositif. Il est d'un peu plus de 6 000 euros net par an et par bénéficiaire, soit 500 euros par mois. La nation française ne peut-elle pas consentir cet effort pour sortir des femmes et des hommes de l'exclusion, de l'oubli, de l'isolement et du néant, tout en leur permettant d'occuper un emploi, de produire et de contribuer à la richesse nationale ? Il me semble qu'il faut savoir faire cet investissement.

Je n'ai pas grand-chose à ajouter aux mots d'encouragement de Paul-André Colombani, dont j'ai pris bonne note.

M. Maudet a parfaitement compris notre objectif : lutter contre l'exclusion, refuser la division d'une société dans laquelle certains seraient considérés comme des citoyens de seconde zone au motif qu'ils sont isolés, reclus, perdus par un chômage de longue durée. Encore fois, il y a un coût, j'en conviens, mais on sait parfois le supporter dans d'autres secteurs. Au moment du « quoi qu'il en coûte », qui n'est pas si vieux, on a su dépenser de l'argent quand il fallait le faire. On sait aussi en dépenser pour investir – je l'assume – dans certaines politiques publiques de l'emploi. Pourquoi ne pourrait-on pas en faire de même pour la solution Territoires zéro chômeur de longue durée ?

Enfin, M. Didier Le Gac assure bien connaître le dispositif. Moi aussi, cher collègue. Si je vous comprends bien, vous souhaitez y mettre fin : votre plaidoyer

était si critique que vous n'êtes pas tant dans l'abstention que dans l'opposition. J'ai déjà répondu sur la question du coût, mais je le répète, car c'est important : l'expérimentation concerne des hommes et des femmes qui étaient éloignés de l'emploi depuis des années et qui, de toute façon, coûtaient à la société. Si nous pouvons, en y consacrant un peu d'argent, les sortir du néant pour les remettre dans le champ commun par de l'activité, cela n'en vaut-il pas la peine ? Cela ne serait-il pas conforme à nos valeurs républicaines ? C'est un vrai choix philosophique et politique que je vous soumets : il ne s'agit pas de statistiques, mais de conviction politique. Faisons de la politique pour des statistiques ou pour des hommes et des femmes ?

Par ailleurs, soyons sérieux : vous expliquez, montants budgétaires à l'appui, que le dispositif coûte de plus en plus cher. Mais c'est bien normal, puisque de nouveaux territoires sont habilités chaque année : le nombre de bénéficiaires augmentant, les dépenses afférentes augmentent forcément aussi. Cette expérimentation n'est toutefois ni un puits sans fond, ni une ligne budgétaire non maîtrisée. Je m'inscris en faux contre ce que vous tentez de faire croire à nos collègues.

Article 1^{er} : Pérennisation et extension de l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée » et création de comités locaux pour le droit à l'emploi

Amendement AS36 de Mme Christine Le Nabour

Mme Christine Le Nabour (EPR). L'abrogation du titre II de la loi du 14 décembre 2020 n'est pas nécessaire. Elle serait même source d'insécurité juridique, dans la mesure où certaines dispositions transitoires, telles que les mesures relatives à la poursuite des contrats de travail issus de l'expérimentation menée entre 2016 et 2020, pourraient continuer à s'appliquer.

M. le rapporteur. Demande de retrait ou avis défavorable.

La présente proposition de loi reprend l'essentiel des dispositions du titre II de la loi de 2020, avec l'objectif de pérenniser l'expérimentation. Aussi est-il nécessaire d'abroger ces dispositions à compter de l'entrée en vigueur du texte que nous examinons ce soir, de façon à garantir la clarté et l'intelligibilité de la loi, qui ne doit souffrir d'aucune ambiguïté.

Mme Christine Le Nabour (EPR). Cette abrogation de mesures expérimentales risque d'être inconstitutionnelle.

M. le rapporteur. Mais en pérennisant le dispositif, nous sortons de l'expérimentation.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS41 de Mme Christine Le Nabour

Mme Christine Le Nabour (EPR). Cet amendement vise à pérenniser l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée en introduisant ce dispositif dans un nouveau chapitre du code du travail.

Aux termes de ces nouvelles dispositions, « le dispositif Territoires zéro chômeur de longue durée a pour objet de permettre aux personnes durablement privées d'emploi [...], rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion professionnelle ».

Par ailleurs, l'amendement conforte la dimension territoriale du dispositif et définit les entreprises à but d'emploi comme des « structures de l'économie sociale et solidaire ».

M. le rapporteur. En proposant une nouvelle rédaction du premier alinéa, cet amendement vise, comme le précédent, à revenir sur l'abrogation du titre II de la loi de 2020. La nouvelle définition du dispositif Territoires zéro chômeur de longue durée, que vous souhaitez introduire dans le code du travail, me semble redondante avec les dispositions de la proposition de loi, et donc inutile. Pour ma part, je considère qu'il est important que le premier alinéa soit maintenu en l'état.

Demande de retrait.

La commission rejette l'amendement.

Amendements identiques AS37 de Mme Christine Le Nabour et AS74 de M. Nicolas Turquois

Mme Christine Le Nabour (EPR). Il convient de concilier la pérennisation de l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée avec l'impératif de maîtrise des finances publiques en indiquant que les crédits ouverts en loi de finances constituent un plafond.

M. Nicolas Turquois (Dem). La question budgétaire mérite d'être posée. Tout à l'heure, M. Le Gac a parlé d'une forte progression des dépenses, qui serait même exponentielle. Si l'on multiplie les 2 à 3 millions de personnes potentiellement concernées par ce dispositif – un chiffre que vous avez vous-même évoqué, monsieur le rapporteur – par un coût individuel de 25 000 euros, on arrive rapidement à un coût total de 50 milliards, ce qui n'est pas envisageable. Le dispositif devait certes éviter des dépenses dans d'autres structures, mais l'on ne constate pas de retour financier pour l'État, à l'exception d'économies limitées sur les dépenses relatives au RSA pour certains départements. Aussi me semble-t-il nécessaire de préciser que les territoires zéro chômeur de longue durée peuvent être mis en place « dans la limite des crédits ouverts en loi de finances ».

M. le rapporteur. Je considère que vous avez déposé deux amendements d'appel visant à nous alerter sur le financement du dispositif et sur la nécessité d'encadrer la trajectoire budgétaire. Il ne me paraît pas nécessaire d'ajouter cette mention explicite dans la loi, car, comme pour d'autres dispositifs, la loi de finances ouvre chaque année des crédits qui constituent un plafond qu'on ne peut dépasser. Si je comprends l'objet de vos amendements, la précision qu'ils entendent apporter me paraît surabondante, bavarde et absolument inutile du point de vue juridique.

Mme Christine Le Nabour (EPR). Sans vouloir remettre en cause le dispositif, qui est bénéfique à certains endroits, je pense qu'il faut évaluer son efficacité ou son efficience dans chaque territoire. Je déplore que tous les dispositifs dont nous disposons, qui se complètent mais sont aussi parfois redondants, n'obéissent pas aux mêmes règles, notamment en matière de financement. Il y a là une inégalité de traitement. Même le coût de l'accompagnement diffère entre les territoires zéro chômeur et l'action des missions locales, des structures de l'IAE et des entreprises adaptées. Sans doute faudra-t-il ouvrir ce chantier avec les acteurs de l'insertion.

M. Nicolas Turquois (Dem). Monsieur le rapporteur, je vous rejoins sur le fait que tout texte s'applique dans la limite des crédits budgétaires ouverts. Il y a cependant une dissociation entre la création de territoires zéro chômeur, au niveau local, et l'autorisation budgétaire, votée au niveau national. Puisque l'État s'engage à financer les postes ouverts, il se retrouve, de fait, coincé, pris au piège d'un cercle vicieux. Il me semble donc nécessaire de régler ce problème majeur relatif au financement du dispositif.

Mme Ersilia Soudais (LFI-NFP). Permettez-moi de vous alerter sur le danger que représentent ces amendements, qui visent à tuer le dispositif en permettant au Gouvernement de l'empêcher de fonctionner, d'autant avec tous les 49.3, nous n'aurons même pas notre mot à dire ! Et pourtant, le chômage de longue durée ne va cesser d'augmenter. Ce fléau de masse touche actuellement plus de 2 millions de personnes : c'est un vrai camouflet pour les macronistes, qui prétendaient pouvoir atteindre le plein emploi mais n'apprennent visiblement rien.

M. Didier Le Gac (EPR). Vous venez d'expliquer, monsieur le rapporteur, qu'il était inutile de voter ces amendements, dans la mesure où c'est la loi de finances qui détermine le niveau des crédits. Dont acte : je vous donne rendez-vous dans quelques semaines. Si vous venez nous dire, en septembre, qu'en raison de la généralisation du dispositif, tous les territoires ont été incités à le mettre en œuvre et qu'il est donc nécessaire d'inscrire 85, 100 ou 200 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2026, comme cela s'est passé l'année dernière, nous vous répondrons qu'il faudra se limiter à 80 millions.

M. Thibault Bazin, rapporteur général. Dans le cadre actuel de l'expérimentation, l'État accorde une sorte d'agrément aux territoires concernés : ce faisant, il s'engage à financer le dispositif. Si, demain, tout le monde peut se porter candidat, il risque d'y avoir un problème de périmètre. L'État aura-t-il

toujours la possibilité d'agrérer ou de ne pas agréer un projet, et donc de décider s'il finance ou non ce dernier ? Lors des travaux préparatoires à votre proposition de loi, avez-vous échangé à ce sujet avec le Gouvernement afin de tracer un chemin des possibles ?

M. François Gernigon (HOR). Si l'on divise les 80 ou 85 millions d'euros dépensés par les 3 500 bénéficiaires du dispositif, on retrouve bien le coût unitaire de 23 000 euros dont on a parlé.

J'entends dire qu'il existe déjà des entreprises d'insertion et des établissements et services d'aide par le travail, mais ces structures ne s'adressent pas du tout au même public. Les personnes dont nous parlons ici sont des accidentés de la vie, et peut-être même des « handicapés » de la vie – ce terme n'étant pas employé dans son sens habituel –, pour qui ce dispositif a toute sa raison d'être. Je n'ai pas rencontré que des dirigeants d'EBC, mais aussi des salariés. J'ai vraiment été emballé par le dispositif : je suis convaincu qu'il faut le pérenniser et qu'il a toute sa place dans notre législation. S'il disparaît, ses bénéficiaires vont se retrouver au RSA ! Ces gens créent de la valeur dans leur territoire.

Je le répète, la nécessité de pérenniser ce dispositif ne souffre aucune discussion, d'autant qu'il génère des recettes cachées, dans la mesure où il apporte un salaire à des gens qui peuvent ainsi faire vivre tout un système économique sur leur territoire.

Mme Josiane Corneloup (DR). Il faut tenir compte d'un autre élément important. Dans le cadre de l'expérimentation actuelle, les départements financent une fraction du coût du dispositif, aux côtés de l'État ; or, compte tenu de leur situation financière assez difficile, bon nombre d'entre eux ont exprimé le souhait de se désengager. Ils avaient accepté de financer une mesure expérimentale, absolument pas un dispositif pérenne !

M. le rapporteur. Monsieur Bazin, c'est l'État qui a la main, puisque la ministre du travail décide, chaque année, du nombre de postes ouverts.

Sans vouloir être désagréable ni polémiquer, je voudrais revenir sur certains propos inexacts. Contrairement à ce qui a été dit, un plafond de crédits ouverts en loi de finances ne peut être dépassé. Le dispositif Territoires zéro chômeur de longue durée n'est pas un chèque en blanc, ni une boîte noire dans laquelle il se passerait n'importe quoi : il est étroitement piloté par l'État, dans le cadre d'une gestion budgétaire encadrée et transparente, de sorte qu'aucun dépassement de l'enveloppe prévue n'a été déploré depuis 2016. Ainsi, les dépenses sont totalement maîtrisées.

Par ailleurs, il faut aussi regarder les gains permis par le dispositif. Le fait que des hommes et des femmes retrouvent une activité et reçoivent un bulletin de salaire a forcément un impact positif. Les EBC paient de la TVA. Des cotisations sociales sont versées. D'autres dépenses sont évitées. Ainsi, le coût net du dispositif n'est pas de 23 000 euros, mais d'environ 6 000 euros par emploi. Il est important de ne pas

s'arrêter au coût brut, mais de tenir compte des bénéfices engendrés afin de pouvoir étudier l'économie réelle de ces territoires zéro chômeur de longue durée.

La commission rejette les amendements.

Amendement AS101 de Mme Perrine Goulet

Mme Perrine Goulet (Dem). Mon département, la Nièvre, est sans doute celui qui compte le plus de territoires zéro chômeur de longue durée, puisqu'il y en a cinq.

Je peux comparer les avantages que procurait, au début, la présence d'un seul de ces territoires, avec les difficultés que provoque aujourd'hui la coexistence de cinq territoires. La moitié des associations d'IAE ont disparu, et le nombre d'artisans en activité a malheureusement diminué, en raison de la concurrence. J'invite ceux qui contestent mes propos à venir voir ce qui se passe dans mon département : les cinq territoires ont même mis en place une grappe pour coordonner leur action. Je ne vous dis pas le travail !

Nous avons besoin de ce dispositif, mais de manière ciblée, par exemple dans des territoires souffrant de désindustrialisation. Je propose donc de limiter le nombre de territoires à trois par département, couvrant tout au plus 10 % de la population départementale.

Je vous assure, madame Godard, que la présence de cinq de ces territoires, surplombés par une grappe, appauvrit l'ensemble de mon département. Vous ne connaissez pas la situation de la Nièvre, qui est très différente de celle de la Côte-d'Or.

En clair, je suis favorable à ce dispositif, à condition qu'il soit encadré et appliqué dans des territoires qui en ont réellement besoin. Je refuse que l'on en fasse un outil politique mis en œuvre dans la moitié d'un département, comme cela se passe actuellement dans le mien.

M. le rapporteur. Votre amendement a le mérite de la clarté, puisqu'il revient à supprimer l'habilitation des quatre-vingt-trois territoires actuels et à conditionner la création de territoires au respect de critères très stricts.

J'ai visité les cinq territoires zéro chômeur de longue durée que compte la Nièvre. J'ai rencontré les acteurs des comités locaux pour l'emploi et des dirigeants d'EBE. Je ne fais pas la même lecture que vous des bienfaits du dispositif, qui crée de l'activité, de la richesse et améliore la situation d'hommes et de femmes ainsi que de leurs familles.

Je suis donc défavorable à votre amendement, qui dénature profondément ce qui constitue l'essence des TZCLD depuis leur création. La présence de structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) sur un territoire ne diminue en rien la pertinence du dispositif, qui permet notamment d'accueillir des chômeurs

de longue durée qui ne trouveraient pas leur place dans le domaine de l'IAE – ce qui arrive très souvent. Du reste, l'article 1^{er} de la proposition de loi donne au fonds, puis aux comités locaux, le rôle d'apprecier au cas par cas la pertinence des créations d'emplois supplémentaires en EBE au regard des emplois existants en SIAE et dans les secteurs du travail protégé et adapté.

Telle est la logique du dispositif : on habilite un territoire – autrement dit, on lui donne le droit de devenir TZCLD – après un diagnostic d'une durée moyenne de trois ans visant à s'assurer que ce changement n'aura pas pour effet de déstabiliser profondément l'écosystème et les acteurs de l'insertion qui en sont parties prenantes. Cela ne se fait pas au doigt mouillé, mais au terme d'un long processus d'évaluation reposant sur des critères objectivés et un véritable cahier des charges. Et cela fonctionne plutôt bien !

Je ne fais pas la même analyse que vous du fonctionnement des cinq territoires de votre département. Mais surtout, encore une fois, adopter votre amendement reviendrait à fracasser la complémentarité entre les TZCLD et l'action des SIAE, elle-même régulée par la gouvernance même du dispositif que je propose de pérenniser.

Mme Perrine Goulet (Dem). Je ne remets pas en cause ce que vous avez pu voir sur mon territoire. Je conviens qu'à l'occasion d'une visite ponctuelle, le dispositif peut paraître alléchant ; cependant, lorsqu'on vit dans mon département, on voit tous les désagréments qu'entraîne la présence d'autant de TZCLD sur une si petite superficie.

Vous m'avez répondu tout à l'heure que ce dispositif ne devait pas être une finalité, son objectif étant de ramener ses bénéficiaires vers l'emploi conventionnel. Or je ne vois aucune sortie positive des EBE, y compris dans le premier territoire zéro chômeur créé dans la Nièvre. Vous me direz peut-être que mon territoire est atypique, ou que je n'ai pas la bonne lecture des effets du dispositif, mais je vous incite à consulter les pages Facebook de ces territoires zéro chômeur : vous verrez qu'ils sont en concurrence avec les SIAE et même avec les autres entreprises, par exemple dans le domaine des plaques de plâtre ou du jardinage.

Je comprends que, quand on vient dans la Nièvre pendant quelques heures ou quelques jours, on a l'impression que le dispositif est bénéfique, parce qu'il est très bien organisé et qu'il existe même une grappe qui coordonne les activités des différents territoires. Or, quand on vit dans mon département, on voit la réalité des choses. Des entreprises se retrouvent sans marché. Ainsi, des EBE viennent de répondre à un appel d'offres d'une mairie à 9 euros de l'heure : comment voulez-vous que les SIAE puissent suivre ? Encore une fois, je ne conteste pas le dispositif sur le fond, car il est intéressant, mais il y a, dans mon territoire, trop d'EBE sur une si petite superficie. Il faut limiter l'activité de ces entreprises à des endroits particuliers au lieu d'en permettre la création dans la moitié d'un département.

Mme Océane Godard (SOC). Madame Goulet, je ne connais peut-être pas votre territoire aussi bien que vous, mais j'ai été pendant dix ans vice-présidente de la région Bourgogne-Franche-Comté, dont fait partie la Nièvre. J'ai donc tout à fait conscience des enjeux auquel votre département est confronté.

Votre amendement ne correspond pas à l'esprit de cette proposition de loi et du dispositif TZCLD, qui vise à ancrer les emplois dans les territoires et à permettre une certaine souplesse plutôt qu'à déterminer des normes rigides relatives, par exemple, au nombre d'EBE. Nous voterons donc contre votre amendement, qui ne me paraît pas opportun : même si j'entends le constat sur lequel il repose, il ne me semble pas qu'il permette de répondre aux problèmes de votre territoire.

M. Jean-Hugues Ratenon (LFI-NFP). À chaque fois que nous avons prévu des expérimentations, l'Assemblée nationale les a votées à l'unanimité. Or, aujourd'hui, alors que nous sommes appelés à nous prononcer sur l'évolution à donner aux territoires zéro chômeur de longue durée, j'ai l'impression que nous sommes un peu timides.

Mon département de La Réunion est confronté à un chômage de masse, de longue durée, notamment chez les jeunes. La moitié des demandeurs d'emploi sont inscrits à France Travail depuis plus d'un an et demi. Qui dit chômage dit tristesse, pauvreté, problèmes de santé et mortalité précoce. Si nous avons la possibilité de sortir des hommes et des femmes du chômage, de la précarité et de la misère, il faut le faire, et il faut mettre le paquet !

Plusieurs d'entre vous nous appellent à restreindre le dispositif, sur le plan budgétaire ou au niveau des territoires. Laissons à chaque territoire la liberté de créer ce qu'il considère comme nécessaire à l'insertion dans l'emploi du plus grand nombre d'hommes et de femmes, en tenant compte de leurs besoins ! Imposer un maximum de trois territoires zéro chômeur par département, ne couvrant pas plus de 10 % de la population, revient quasiment à tuer le dispositif.

M. le rapporteur. J'entends ce que vous dites, madame Goulet, mais il faut bien prendre conscience que l'adoption de votre amendement supprimerait l'habilitation des quatre-vingt-trois territoires existants. J'ai bien compris la nécessité de préciser ou de réaffirmer la règle de non-concurrence avec les SIAE : j'ai d'ailleurs moi-même déposé un amendement allant dans ce sens, afin de garantir que ne se produise pas ce que vous dénoncez dans le département de la Nièvre.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel AS136 de M. Stéphane Viry.

Amendement AS50 de Mme Christine Le Nabour

Mme Christine Le Nabour (EPR). L'amendement vise à intégrer les CLE issus de l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée dans la gouvernance territoriale du réseau pour l'emploi, introduit par la loi de 2023 pour le plein emploi. Il tend à ajouter les entreprises à but d'emploi parmi les membres de ce réseau, ainsi qu'à conforter la dimension territoriale du dispositif.

Le risque, monsieur le rapporteur, c'est l'autoévaluation. En effet, il n'existe aucun dispositif d'insertion qui ne fasse l'objet d'évaluations indépendantes. Une telle inégalité de traitement me chagrine.

Enfin, puisque François Gernigon a évoqué mon territoire et la commune de Pipriac, il est vrai que les choses fonctionnent quand il y a une complémentarité avec les autres structures de l'IAE, mais ce n'est pas le cas partout.

M. le rapporteur. Nous l'avons bien compris, les alinéas que cet amendement tend à supprimer concernent le rôle et les missions des CLE. Or l'expérience acquise depuis dix ans montre que ces instances pilotes fonctionnent bien. Il serait donc dommageable de ne pas s'appuyer sur ces organes pour prolonger le projet et de leur substituer une nouvelle gouvernance qui risquerait d'ajouter de la complexité.

Plus largement, l'amendement souligne la nécessité de coordonner les comités locaux avec le réseau pour l'emploi, ce que prévoit l'article 1^{er} à plusieurs titres. D'abord, les différents acteurs locaux du réseau que sont les missions locales, les antennes locales de France Travail, les collectivités et Cap emploi, devront être représentés au sein des comités locaux pour le droit à l'emploi. Ensuite, les comités locaux devront être intégrés aux comités départementaux pour l'emploi. Enfin, il sera confié aux comités locaux la mission d'organiser la coopération entre les différents acteurs du réseau. Le dispositif est donc bien articulé et la coopération assurée.

J'ajoute que j'ai déposé un amendement visant à créer une commission locale spécialisée au sein des CLE, qui serait chargée de coordonner les actions de lutte contre le chômage de longue durée.

J'ai rédigé cet amendement en lien avec France Travail à l'issue des auditions préparatoires à cette proposition de loi, sachant que l'établissement public a contribué à l'élaboration de la loi de 2023 et s'est dit très favorable au dispositif.

Mme Christine Le Nabour (EPR). Ce n'est pas vrai !

M. le rapporteur. Certains collègues ont assisté à cette audition en visioconférence, madame Le Nabour. Le directeur de France Travail a tenu des propos sans équivoque au sujet du dispositif, qui fait partie de la batterie de solutions. C'est bien France Travail qui a suggéré que, dans chaque département,

une instance soit dédiée au chômage de longue durée, ce que j'ai donc traduit dans un amendement.

Avis défavorable sur celui-ci.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS102 de Mme Perrine Goulet

Mme Perrine Goulet (Dem). Aux termes du quatrième alinéa, les collectivités « installent et animent un comité local pour le droit à l'emploi ». Or, ainsi que l'a dit Mme Pochon, il arrive que des élus locaux se désengagent du jour au lendemain. Afin de stabiliser le dispositif et d'éviter qu'il soit soumis aux aléas politiques, je souhaite donc que ces comités installés par les collectivités soient présidés par les directeurs départementaux de l'emploi, du travail et des solidarités. Ce faisant, nous renforcerions la place de l'État et intégrerions pleinement la généralisation de l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée dans la loi pour le plein emploi.

C'est pour cette raison que je défendrai plusieurs amendements – dont un tendant à supprimer le fonds d'activation – afin de confier aux départements l'intégralité du dispositif. Si nous voulons pérenniser le projet TZCLD, le plus important est selon moi de l'intégrer au schéma pour l'emploi que la loi de 2023 décline à l'échelon départemental.

M. le rapporteur. Vous souhaitez que l'État reprenne totalement la main...

Mme Perrine Goulet (Dem). Avec les départements !

M. le rapporteur. ... en dirigeant le pilotage du dispositif dans chaque territoire.

D'abord, je rappelle que le préfet de département et ses services sont déjà bien représentés dans la gouvernance du fonds d'expérimentation et des comités locaux.

Ensuite, le fonctionnement que vous proposez amoindrirait l'histoire collective. Pour qu'un territoire demande une habilitation, il faut en effet que les élus et les collectivités se soient entendus en ce sens. Il y a donc nécessairement une histoire et un portage politiques. C'est la raison pour laquelle je préfère que la présidence du comité local revienne à l'élu représentant le département concerné.

Vous avez également esquissé la défense de vos amendements suivants. À cet égard, lors des interventions liminaires, j'ai entendu un début de grief selon lequel je n'avais pas attendu les rapports du comité scientifique créé par la loi pour le plein emploi et de la Cour des comptes avant de proposer l'extension du projet TZCLD. Je retourne l'argument : attendez également de voir ce qui serait dit de la gouvernance du dispositif avant de vouloir la réformer. En effet, adopter cet amendement dénaturerait totalement les lois de 2016 et 2020 que je propose ici de prolonger.

Mme Perrine Goulet (Dem). Peut-être me suis-je mal exprimée. Selon moi, les comités locaux doivent être copilotés par les présidents de département et les directeurs départementaux de l'emploi, du travail et des solidarités, afin que, comme vous le souhaitez vous-même, le dispositif s'intègre pleinement dans la loi pour le plein emploi. Ce texte dispose en effet que les comités régionaux pour l'emploi sont présidés conjointement par les préfets de région et les présidents de conseil régional et que les comités départementaux le sont par les préfets de département et les présidents de conseil départemental. Les comités locaux pourraient donc reprendre ce même fonctionnement.

D'ailleurs, si nous voulons les intégrer dans le code du travail, il faut accepter de modifier certains points afin de les mettre en cohérence avec nos autres politiques publiques. Vous souhaitez éviter un fonctionnement vertical et laisser la main aux territoires : c'est précisément ce que je propose, tout en conservant la philosophie de la loi pour le plein emploi. Il faut que l'ensemble de nos dispositifs s'intègrent dans un même cadre. C'est ainsi que le projet TZCLD constituera un outil d'insertion par l'activité économique.

Mme Christine Le Nabour (EPR). Le dispositif TZCLD est le seul à être financé par l'État, dans le cadre d'une convention tripartite avec le département et les EBE concernés, mais sans qu'il dispose daucun pouvoir de validation. Celui-ci appartient au département et au conseil d'administration du fonds d'expérimentation, ce qui pose un réel problème d'égalité de traitement des différents dispositifs d'insertion.

M. Gabriel Amard (LFI-NFP). Il ne faut pas voter cet amendement, qui remettrait fortement en cause le fonctionnement de l'outil, fondé sur les remontées de terrain. Vous évoquez les départements, mais l'esprit de la présente proposition de loi est d'ouvrir le financement à d'autres collectivités. Pour reprendre votre argumentation, que ferions-nous en cas de désengagement du département ?

Suivons donc l'avis du rapporteur. Il importe de ne pas déstabiliser la cogestion locale, qui est conforme au principe de libre administration des collectivités, lesquelles animent bien souvent les politiques des territoires zéro chômeur de longue durée.

M. Nicolas Turquois (Dem). Je suis convaincu du bien-fondé du projet mené près de chez moi, mais justement parce qu'il s'agit d'une expérimentation et qu'elle concerne un nombre limité de territoires. Peu importe que l'initiative soit à la main des élus locaux : le problème est que nous généralisons un dispositif grâce au carnet de chèques de l'État, sans que ce dernier ait sa place dans l'animation. Les choses ne sont pas équilibrées. Au fond, la généralisation est l'ennemi numéro 1 de ce dispositif formidable et fondamental.

M. le rapporteur. Monsieur Turquois, cette proposition de loi ne vise aucunement à généraliser l'expérimentation. Relisez le texte et le rapport établi en amont de nos discussions.

Madame Goulet, soyons clairs, votre amendement ne vise pas à établir une coprésidence, mais bien à confier le pilotage des comités locaux aux seuls directeurs départementaux de l'emploi, du travail et des solidarités, en effaçant les présidents de conseil départemental. Votre dernière argumentation est donc contredite par la rédaction même de votre amendement, raison pour laquelle je confirme mon avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

*

Lors de sa seconde réunion du mercredi 28 mai 2025, la commission poursuit l'examen de la 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 (n° 1326) (M. Stéphane Viry, rapporteur) ⁽¹⁾.

Article 1^{er} (suite) : Pérennisation et extension de l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée » et création de comités locaux pour le droit à l'emploi

La commission adopte successivement les amendements rédactionnels AS159 et AS137 de M. Stéphane Viry.

Amendement AS79 de Mme Marie Pochon

Mme Marie Pochon (EcoS). Le comité local pour le droit à l'emploi est au cœur du projet Territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD). Ce comité a pour but d'identifier les personnes privées durablement d'emploi. Il doit s'articuler avec les autres acteurs de l'insertion et évaluer l'impact du projet localement.

Le présent amendement vise à assurer la diversité du comité. Il doit constituer un espace de dialogue où sont représentées les personnes directement concernées par ce texte, soit les personnes durablement éloignées de l'emploi, les employeurs, les acteurs de l'insertion, les collectivités et les entreprises à but d'emploi (EBE). Cette diversité est indispensable, car chacun de ces acteurs apporte des perspectives uniques, permettant une approche globale du projet de territoire.

M. Stéphane Viry, rapporteur. Les comités locaux pour le droit à l'emploi contribuent largement à la réussite de la solution Territoires zéro chômeur de longue durée dans chaque territoire.

Or votre amendement tend à préciser leur composition, alors qu'il faut maintenir la souplesse actuelle de leur organisation et éviter de rigidifier leur fonctionnement.

(1) <https://assnat.fr/q8b2f2>

Par ailleurs, l'article 3 du texte prévoit que la composition de ces comités sera fixée par décret. En outre, le décret issu de la loi du 14 décembre 2020 avait précisé la représentation des personnes privées durablement d'emploi et des acteurs économiques locaux. Ainsi, votre objectif est satisfait. Personne n'a constaté que des voix manquaient dans ces comités. Leur représentativité est assurée.

Avis défavorable, même si je n'en fais pas un totem.

Mme Marie Pochon (EcoS). Je maintiens cet amendement, car il a été élaboré avec ATD Quart Monde, un acteur indispensable de la lutte contre la très grande pauvreté, auquel nous pouvons faire confiance.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS17 de Mme Anaïs Belouassa-Cherifi

Mme Anaïs Belouassa-Cherifi (LFI-NFP). Cet amendement tend à inclure les organisations syndicales au sein des comités locaux pour le droit à l'emploi. Les travailleurs et travailleuses doivent pouvoir s'organiser collectivement et durablement pour défendre leurs intérêts.

Les organisations syndicales permettent la conquête de nouveaux droits, l'amélioration des rémunérations et des conditions de travail. Il est impératif qu'elles soient représentées dans ces comités.

M. le rapporteur. Même avis que pour l'amendement précédent. Les comités locaux pour le droit à l'emploi ont fait leur preuve depuis 2020. Je n'ai pas envie de les abîmer.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS18 de M. Gabriel Amard

Mme Anaïs Belouassa-Cherifi (LFI-NFP). Cet amendement vise à intégrer les associations de défense des droits des chômeurs et travailleurs précaires au sein des comités locaux pour le droit à l'emploi. Ces conseils démocratiques doivent permettre d'aborder tous les sujets et leur composition doit être la plus diverse possible. Les associations telles qu'ATD Quart Monde sont les premières à entendre, jour après jour, les récits de décrochage, d'inutilité ressentie. Elles portent la voix de celles et ceux que le système a laissés de côté. Pour réussir l'extension de l'expérimentation, il faut l'ancrer dans la réalité des vécus.

M. le rapporteur. Les associations de lutte contre la précarité et le chômage de longue durée, telles que le Secours catholique, ATD Quart Monde, ou les autres membres du collectif Le Pacte civique, ont la paternité du projet. Elles sont très impliquées dans son déploiement dans les territoires. Toutefois, je tiens à maintenir la souplesse du fonctionnement des comités locaux pour le droit à l'emploi. J'émets donc un avis défavorable. Ne modifions pas ce qui fonctionne depuis 2020.

Beaucoup d'amendements ont été déposés sur ce texte. Tant mieux, cela manifeste l'intérêt pour la lutte contre le chômage de longue durée. Toutefois, mon objectif étant de pérenniser l'expérimentation TZCLD, j'émettrai un avis très défavorable aux amendements qui l'excluent des voies d'accès à l'emploi. Je veux par ailleurs permettre l'extension modérée, rationalisée de cette expérimentation, en lien direct avec les territoires, pour garder une dimension opérationnelle. Mon troisième objectif est d'arrimer cette expérimentation au réseau public de l'emploi, à la suite de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi. J'émettrai un avis défavorable à tous les amendements qui contreviennent à ces trois objectifs.

En revanche, j'étudierai avec un regard favorable les amendements qui visent à parfaire le dispositif sans l'alourdir ni le dénaturer. Les expérimentations de 2016 et 2020 montrent qu'il ne faut pas modifier la donne.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS19 de Mme Anaïs Belouassa-Cherifi

Mme Anaïs Belouassa-Cherifi (LFI-NFP). Les personnes handicapées sont encore trop souvent exclues de la société et du monde du travail. Les droits de grève, de se syndiquer ou le droit de retrait leur ont été déniés pendant des années, notamment au sein des établissements et services d'aide par le travail (Esat). Des témoignages émergent sur les violences au travail dans les milieux de travail dits adaptés. Par exemple, l'entreprise Prodea, appartenant à un groupe important du secteur de l'économie sociale et solidaire, a récemment été condamnée pour avoir abusé de la vulnérabilité de ses salariés.

Les EBE emploient actuellement près de 25 % de travailleurs bénéficiant de l'obligation d'emploi de travailleur handicapé. Une vigilance particulière est nécessaire concernant tant le processus menant à leur recrutement que les modalités de leur accompagnement ou la nature des activités qu'ils doivent réaliser ou l'adaptation de leur poste de travail. Le comité local pour le droit à l'emploi se prononçant sur l'ensemble de ces points, il est nécessaire que des représentants de personnes handicapées puissent porter la voix de ces dernières et agir pour leur protection.

M. le rapporteur. Pour les raisons déjà évoquées, avis défavorable, même si je comprends votre intention.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS20 de M. Gabriel Amard

Mme Anaïs Belouassa-Cherifi (LFI-NFP). Je ne me découragerai pas ! Nous demandons que les entreprises de travail temporaire et les opérateurs privés de placement ne siègent pas dans les comités locaux pour le droit à l'emploi. Puisque tout s'y décide au consensus, ces entreprises disposerait d'un droit de

veto, alors qu'elles suivent une logique de rentabilité, sans se préoccuper de l'accompagnement durable.

Leur modèle repose sur la précarité, les contrats courts, la mise en concurrence des travailleurs et des travailleuses, soit précisément ce que l'expérimentation TZCLD entend dépasser. Les chômeurs et chômeuse de longue durée veulent un emploi qui leur permette d'appréhender l'avenir, pas un retour déguisé vers l'emploi précaire.

M. le rapporteur. Je n'ai pas l'intention de vous décourager, connaissant votre engagement en faveur de cette proposition de loi.

Toutefois, vous affichez une position de principe en faveur de l'exclusion des entreprises de travail temporaire et des opérateurs privés de placement des comités locaux, alors que, selon moi, leur participation est légitime. Ces comités doivent rassembler tous les acteurs économiques qui ont l'intention de faire, qui proposent une contribution active et contribuent ainsi au tissu économique local. C'est bien l'esprit de TZCLD : n'opposer personne et accueillir tout le monde.

Avis défavorable, au nom de mes convictions.

Mme Anaïs Belouassa-Cherifi (LFI-NFP). Mes amendements précédents, qui visaient à inclure les organisations syndicales et les représentants des personnes en situation de handicap dans les comités locaux pour le droit à l'emploi visaient à y garantir un équilibre avec le secteur privé, par principe de précaution. La démarche était donc complémentaire de celle proposée à cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel AS138 de M. Stéphane Viry.

Amendement AS196 de M. Stéphane Viry

M. le rapporteur. Cet amendement élaboré avec France Travail est important. Il vise à mieux coordonner les actions de lutte contre le chômage de longue durée, en instituant une commission locale spécialisée en matière de lutte contre le chômage de longue durée dans chacun des comités locaux pour l'emploi issus de la loi du 18 décembre 2023. Les représentants du comité local pour le droit à l'emploi, s'il y en a un, ainsi que les structures de l'insertion par l'activité économique participeraient de plein droit à cette commission. Ainsi, nous obligerons les acteurs, dans chaque département, à porter un regard sur notre public cible, les chômeurs de longue durée.

M. Michel Lauzzana (EPR). Comment cette commission serait-elle articulée aux comités territoriaux pour l'emploi ? Évitons de complexifier les choses, de multiplier les structures.

M. le rapporteur. Cette commission ne complexifierait pas les choses. Elle ne créerait pas de nouvelle strate. Simplement, nous obligerons chaque comité départemental pour l'emploi à créer une section ou une commission – ce point sera affiné – traitant spécifiquement du chômage de longue durée.

J'ai parfois constaté que dans ces comités, les acteurs n'évoquent, sur les 7,5 % de chômeurs, que les 1,5 % ou 2 % les plus proches de l'emploi, en oubliant les 5 % 4 % ou 3 % de la population active qui constituent la cible de Territoires zéro chômeur de longue durée, des structures d'insertion par l'activité économique et de France Travail. Il ne s'agit donc pas de créer une nouvelle structure, mais d'aménager dans celles existantes des lieux de concertation au bénéfice de la lutte contre l'exclusion par le travail.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel AS139 de M. Stéphane Viry.

Amendement AS38 de Mme Christine Le Nabour

M. Michel Lauzzana (EPR). Cet amendement vise à supprimer l'alinéa 7. En effet, il appartient désormais aux comités territoriaux pour l'emploi créés par la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi de définir l'offre d'insertion dans les territoires en fonction des besoins.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

Votre amendement risque de fracasser l'expérimentation. L'alinéa que vous vissez ne concerne pas les comités départementaux pour l'emploi prévus par la loi du 18 décembre 2023, mais les comités locaux pour le droit à l'emploi créés dans le cadre de l'expérimentation TZCLD. Ceux-ci doivent compter parmi leurs missions, celle, essentielle, d'estimer le volume d'emplois supplémentaires nécessaires pour permettre le retour à l'emploi des personnes n'ayant pas d'autre solution d'emploi, comme le prévoit l'alinéa 7.

Les comités locaux pour le droit à l'emploi pourront ainsi aboutir à un diagnostic précis et déterminer les actions à mener dans le cadre de Territoires zéro chômeurs de longue durée, en complémentarité avec les autres solutions d'insertion existantes. C'est ce dispositif qui fonctionne depuis toujours. Le supprimer reviendrait à réduire à néant la particularité de l'expérimentation TZCLD et des entreprises à but d'emploi. Je combats donc votre amendement sur le fond.

Jusqu'à présent, l'ex-majorité a toujours voté en faveur de cette expérimentation. Je ne fais ici que reprendre les dispositions de la loi du 14 décembre 2020, qui avait été soutenue par un grand nombre des acteurs majeurs de votre groupe ! Même si je comprends que vous voulez tout remettre sur la table, ne jetez pas le bébé avec l'eau du bain !

M. Michel Lauzzana (EPR). Je ne jette pas le bébé avec l'eau du bain. Entre la loi du 14 décembre 2020 et aujourd'hui, il y a eu la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi. Il s'agissait, avec ce texte, de se doter d'une vision large, qui prenne tous les aspects en compte, en matière d'emploi.

Si je me souviens bien, l'un des objectifs initiaux de Territoires zéro chômeur de longue durée était de créer des nouveaux gisements d'emplois – d'ailleurs, il y a des territoires où cela n'a pas très bien fonctionné. Dans ma circonscription, l'expérimentation a été arrêtée au bout de trois ou quatre ans.

Désormais, l'expérimentation s'appuie sur les gisements d'emplois existants et une compétition s'instaure avec les autres systèmes d'insertion par l'emploi. Quand j'étais maire, je participais au bureau du plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE) qui est financé par l'Europe. Le but de mon amendement était de préserver une vision globale.

Mme Océane Godard (SOC). Ne mélangeons pas les dispositifs. Hier déjà, j'ai entendu une comparaison des coûts d'accompagnement dans les missions locales, les PLIE, les dispositifs d'insertion par l'activité économique (IAE) et l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée.

C'est vrai, les instances sont nombreuses et les politiques de l'emploi et de la formation complexes, mais elles ne peuvent se substituer les unes aux autres et il faut faire preuve de nuance et de clarté. L'expérimentation TZCLD vise à permettre la création de contrats à durée déterminée (CDI) et à sécuriser l'emploi ; quant au PLIE, c'est un dispositif d'accompagnement des publics très éloignés de l'emploi ; enfin, les missions locales s'adressent, elles, aux jeunes.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels AS140, AS141 et AS142 de M. Stéphane Viry.

Amendement AS21 de Mme Anaïs Belouassa-Cherifi

Mme Anaïs Belouassa-Cherifi (LFI-NFP). Les EBE exercent leur activité à 36 % dans le secteur de la transition écologique et à 23 % dans celui de la cohésion sociale. Elles ne doivent pas suivre les injonctions de la création d'emploi à tout prix mais prendre part à un projet global d'inscription dans l'économie d'un territoire et se tourner vers l'avenir, en priorisant l'écologie et le social.

M. le rapporteur. Dans les faits, on s'aperçoit que les EBE exercent déjà très souvent des activités en lien avec l'action sociale et la transition écologique. Le choix du secteur doit venir du terrain et des acteurs, conformément au principe de complémentarité des emplois créés. Contraindre une EBE à orienter son activité principale risque de fragiliser son modèle économique, notamment au démarrage, qui est toujours compliqué. Je crains aussi que cela complexifie le système.

Mme Anaïs Belouassa-Cherifi (LFI-NFP). Nous souhaitions sécuriser le dispositif pour éviter que certaines collectivités en profitent pour réduire leurs coûts de masse salariale.

La commission rejette l'amendement.

Amendements identiques AS202 de M. Stéphane Viry et AS78 de Mme Océane Godard

M. le rapporteur. L'amendement vise à réintroduire le critère de non-concurrence avec le secteur de l'insertion par l'activité économique et celui du travail protégé et adapté, prévu dans les lois de 2016 et de 2020 et indispensable à l'équilibre du projet.

La commission adopte les amendements.

Amendement AS39 de Mme Christine Le Nabour

Mme Joséphine Missoffe (EPR). Nous proposons qu'une personne volontaire durablement privée d'emploi soit éligible après qu'ont été examinées les possibilités d'emploi disponibles sur le territoire concerné.

M. le rapporteur. J'ai auditionné France Travail, qui n'est pas favorable à une bureaucratisation à l'excès de la procédure de recrutement, en exigeant un avis conforme *a priori* de l'opérateur sur l'éligibilité des personnes. Son directeur général invite à faire confiance aux personnes sur le terrain. Tant les acteurs des territoires zéro chômeur que ceux du réseau pour l'emploi sont en mesure d'apprécier la situation des personnes et leur intérêt à rejoindre ou non le dispositif.

Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels AS144, AS143, AS190 et AS145 de M. Stéphane Viry.

M. Nicolas Turquois (Dem). J'espère que ce n'étaient pas des amendements rédactionnels à la mode Bazin !

M. le président Frédéric Valletoux. Non ! Je surveille maintenant.

Amendement AS22 de M. Gabriel Amard, amendements identiques AS23 de Mme Anaïs Belouassa-Cherifi et AS80 de Mme Marie Pochon (discussion commune)

Mme Anaïs Belouassa-Cherifi (LFI-NFP). Je défends l'amendement AS22 et mon amendement. Ce dernier vise à consacrer le principe fondamental du droit pour chaque salarié de choisir librement son temps de travail, y compris en dessous du seuil hebdomadaire légal de 24 heures, sans être contraint par

l’obligation de 15 heures d’activité issue de la loi dite plein emploi. Parmi les personnes concernées par le chômage de longue durée, beaucoup vivent avec des contraintes lourdes – maladie chronique, handicap, charge familiale ou famille monoparentale. Imposer à ces personnes une durée plancher rigide reviendrait à les exclure à nouveau, à nier leur réalité et leurs contraintes, à saboter l’ambition même du projet. Ce n’est pas à l’administration de dicter un volume horaire mais au salarié de le définir. C’est cela la dignité.

Mme Marie Pochon (EcoS). Le principe selon lequel les personnes embauchées pouvaient choisir leur temps de travail était un pilier de l’expérimentation qui s’est révélé décisif, notamment pour des personnes en situation de handicap ou pour des parents élevant seuls leurs enfants. Souvent, pour ces personnes, l’accès à un emploi à temps plein ou à mi-temps est hors de portée, non pas par manque de volonté mais en raison de contraintes personnelles. À toutes ces personnes, qui ont souvent été abîmées par leurs emplois ou par la privation d’emploi, physiquement ou moralement, l’accès à un CDI – pour beaucoup pour la première fois – dans une EBE permet de construire leur vie, en accédant à un logement ou à un crédit bancaire. Sans cette souplesse, le retour à l’emploi leur aurait été impossible.

M. le rapporteur. L’embauche à temps choisi est l’un des principes fondamentaux du projet. Certains salariés en EBE, très chargés par la vie ou lourdement handicapés, ont un temps de travail très réduit, de moins de dix heures par semaine. Ce principe n’était pas inscrit dans les lois de 2016 et de 2020, dans la mesure où il était consubstantiel à l’expérimentation. Mon objectif étant de reprendre ce cadre juridique qui a fait ses preuves, il ne m’apparaît pas nécessaire de le codifier.

Avis défavorable.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendement AS82 de Mme Marie Pochon

Mme Marie Pochon (EcoS). Les emplois dans les EBE répondent à un réel besoin des territoires qui génèrent de la valeur, socialement et économiquement. En 2023, dans les EBE, on recensait 35 % d’emplois liés à la transition écologique, 25 % à la cohésion sociale et 40 % en direction du tissu économique local. Un autre principe clef du fonctionnement des expérimentations territoire zéro chômeur est celui de l’emploi-formation. L’emploi proposé doit permettre d’acquérir de nouvelles compétences, alors que le manque de qualifications est parfois la raison de l’éloignement durable de l’emploi. L’expérimentation TZCLD a montré que le retour à l’emploi n’est pleinement réussi que s’il est accompagné d’une montée en compétences, qui valorise d’autant plus les personnes éloignées du travail et leur permet de retrouver toute leur place dans la société. Cet amendement a été écrit avec ATD Quart Monde.

M. le rapporteur. Je suis d'accord sur le principe mais dans la mesure où il est consubstancial au projet je ne vois pas l'intérêt de l'inscrire dans le texte. Avis défavorable.

La commission adopte l'amendement.

Amendement AS95 de M. Gaëtan Dussausaye

M. Gaëtan Dussausaye (RN). Je crains une redondance avec l'amendement précédent. Nous souhaitons que les EBE s'inscrivent dans une logique transitoire d'insertion professionnelle, en mettant l'accent sur l'objectif d'amélioration des compétences, pour favoriser un retour pérenne à l'emploi.

M. le rapporteur. Votre amendement n'a pas été satisfait par l'adoption de celui de Mme Pochon. TZCLD, c'est une approche différente des structures de l'insertion. Si l'objectif est bien le retour à l'emploi, pour certains, seul ce système leur permettra de se poser et de travailler. Préciser qu'il faut qu'ils sortent de l'EBC dans le cadre d'un parcours de formation serait contraire à la philosophie même du projet.

Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS203 de M. Stéphane Viry

M. le rapporteur. Cet amendement permet de clarifier les choses par rapport à ce que nous nous sommes dit hier. La notion de supplémentarité ayant été éprouvée par les acteurs de terrain, je ne suis pas favorable à un décret qui fixerait des critères trop stricts pour la définir.

M. Nicolas Turquois (Dem). Je ne comprends pas bien votre intervention. Si ce n'est pas fixé par décret, comment cela le sera-t-il ?

M. le rapporteur. Dans la rédaction initiale, j'avais introduit le principe de non-concurrence, qui posait une difficulté à un certain nombre d'acteurs de l'insertion. Pour clarifier les choses et préserver l'équilibre de l'écosystème, dans le respect de toutes les parties prenantes, je propose de revenir à ce qui prévalait en 2016 et en 2020.

M. Michel Lauzzana (EPR). C'est bien ce dont je parlais tout à l'heure : il faut trouver de nouveaux gisements d'emplois pour éviter d'entrer en compétition avec les autres systèmes d'insertion par l'emploi. C'est d'ailleurs l'une des raisons à cause desquelles ils ont mis fin à l'expérimentation dans ma circonscription.

M. le rapporteur. Il est normal que les expérimentations aient plus ou moins bien fonctionné selon les territoires. On peut aussi admettre que des ajustements soient nécessaires dans un cadre aussi innovant socialement. Je pensais qu'il fallait introduire le critère de supplémentarité. En réalité, je m'aperçois que

cela apporterait plus de confusion que de solutions. C'est pourquoi je reviens à la situation existante. Nous avons voté l'amendement AS202 à l'alinéa 8 qui interdit toute concurrence avec les structures de l'IAE. Nous essayons de sécuriser le dispositif et de faire en sorte que tout le monde soit satisfait, dans l'intérêt du public cible.

M. François Gernigon (HOR). Les publics sont complètement différents en fonction des dispositifs. La personne qui peut œuvrer dans le territoire zéro chômeur ne peut pas rejoindre une entreprise d'insertion et vice versa.

Mme Océane Godard (SOC). On raisonne comme si chaque public avait son dispositif. Or, en réalité, des femmes et des hommes en recherche d'emploi depuis plus ou moins longtemps iront vers un premier dispositif d'accompagnement puis auront un contrat dans une structure de l'IAE, avant d'en ressortir, éventuellement de retourner au chômage si elles ne trouvent pas un emploi durable, puis d'obtenir un contrat à durée déterminée avant de rejoindre un autre dispositif d'accompagnement. Les trajectoires ne sont pas linéaires. Une formation, par exemple, ne va pas garantir un emploi durable et un CDI jusqu'à la retraite. Alors que nous connaissons tous ces schémas, nous continuons à penser nos politiques publiques comme si les trajectoires étaient linéaires. Territoire zéro chômeur est complémentaire pour proposer un CDI avec des emplois qui n'existaient peut-être pas jusqu'alors.

M. Michel Lauzzana (EPR). Je donne acte à M. Viry sur la complémentarité. Le problème, tout de même, qu'avait soulevé Mme Le Nabour, c'est que ce sont eux-mêmes qui s'évaluent. Il faudrait une évaluation extérieure.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel AS146 de M. Stéphane Viry.

Amendements identiques AS40 de Mme Christine Le Nabour et AS70 de M. Nicolas Turquois

M. Michel Lauzzana (EPR). Nous souhaitons préciser que l'accord du président du conseil départemental est nécessaire à la mise en place d'un territoire zéro chômeur.

M. Nicolas Turquois (Dem). Je suis très surpris de cette évolution. Pour moi, l'une des forces du territoire zéro chômeur, c'est le travail de construction – c'était à la mode de dire coconstruction – et de conviction avec les élus du territoire. La première fois que l'on m'a parlé de l'expérimentation, je n'ai rien compris. Il m'a fallu du temps pour m'imprégner de sa philosophie. Ce travail avec les collectivités territoriales a d'autant plus de sens que quelqu'un de très éloigné de l'emploi a un coût pour la société, lié au chômage, aux prestations sociales. En l'embauchant, le coût facial est moindre pour la société. Si l'on ne veut pas que l'État soit le seul financeur, il faut que le département, qui dépensera moins en RSA, soit partie prenante.

M. le rapporteur. TZCLD est bien le fruit d'une ambition commune, avec l'accord de toutes les parties prenantes, y compris les collectivités territoriales et le département. Je ne comprends pas vos amendements, étant donné que l'accord du président du département est prévu à l'article 2. Il est même un prérequis au dépôt de l'acte de candidature par les collectivités territoriales. S'agissant de la contribution financière des conseils départementaux, j'ai déposé un amendement pour la plafonner à 8 % de la participation de l'État au lieu de 15 %.

Avis défavorable.

M. Nicolas Turquois (Dem). Où apparaît ce prérequis dans le texte ?

Mme Marie Pochon (EcoS). L'alinéa 14 mentionne l'ensemble des collectivités territoriales concernées par le financement du dispositif. Vos amendements éveillent une crainte chez moi. Par choix politique, la présidente de mon département a mis un terme à une expérimentation en cours. L'accord du président du conseil départemental à ce stade pose problème, puisque cela peut bloquer un projet qui a été lancé. L'une des forces du texte, c'est la possibilité de s'appuyer sur d'autres acteurs du territoire qui veulent contribuer financièrement, en cas de désaccord de l'autorité départementale.

M. le rapporteur. L'article 2 dispose, à l'alinéa 5, que « 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 ».

Les amendements sont retirés.

Amendement AS26 de M. Gabriel Amard

Mme Anaïs Belouassa-Cherifi (LFI-NFP). L'amendement vise à exclure tout financement privé des territoires zéro chômeur afin de garantir l'indépendance des comités locaux pour l'emploi et d'assurer que les bénéficiaires retrouvent un emploi durable et véritablement utile au bien commun.

M. le rapporteur. On ne m'a pas alerté sur le risque d'un conflit d'intérêts ou sur une difficulté particulière. Je ne suis pas favorable à l'exclusion de concours financiers privés. La participation de fondations ou d'entreprises locales est plutôt le signe d'une dynamique territoriale autour du projet et d'un engagement concret. Il me semble important de laisser une marge de manœuvre financière aux territoires.

Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel AS198 de M. Stéphane Viry.

Amendement AS84 de Mme Marie Pochon

Mme Marie Pochon (EcoS). L'indicateur principal pour évaluer l'efficacité du projet TZCLD est l'évolution du nombre de personnes durablement privées d'emploi. Au lieu d'un bilan tous les cinq ans, je propose un suivi annuel par le fonds pour inciter les territoires à des actions correctives si les trajectoires d'embauche ne leur permettent pas d'atteindre l'exhaustivité dans un délai raisonnable. Cette évaluation doit prendre en compte trois données : le nombre de personnes inscrites à France Travail sans emploi depuis au moins un an, le nombre d'allocataires du RSA et celui de personnes en situation de handicap, reconnues aptes à travailler et sans emploi depuis au moins un an.

M. le rapporteur. Votre amendement était en discussion commune avec deux autres amendements. J'étais favorable à l'amendement AS14 de M. Monnet qui prévoyait une périodicité de deux ans. Nous pourrons revoir ce point pour la séance.

M. Nicolas Turquois (Dem). Monsieur le rapporteur, votre amendement AS198 n'était pas du tout rédactionnel ! Il concerne la contribution financière des départements. Je vous avais fait confiance ! Je suis très déçu et en colère !

M. le rapporteur. Il y a un malentendu ! C'était bien un amendement rédactionnel, qui visait simplement à déplacer la disposition relative à la contribution financière du département de l'article 2 à l'article 1^{er}. Je ne supprime rien du tout.

M. Nicolas Turquois (Dem). En adoptant sans l'examiner cet amendement qui n'avait rien de rédactionnel, la disposition a été inscrite plus haut dans le texte et nous ne pouvons donc plus en discuter !

M. le rapporteur. Je déplace une partie du texte pour la mettre ailleurs, par cohérence. C'est véritablement rédactionnel, puisque je ne change pas le fond. Je ne vous comprends pas.

M. Nicolas Turquois (Dem). C'était un élément de fond majeur et nous ne pouvons plus en débattre ! Je préfère quitter la salle.

L'amendement est retiré.

Amendement AS133 de Mme Marie Pochon

Mme Marie Pochon (EcoS). En lien avec l'amendement AS84 que j'ai retiré, cet amendement visait à préciser la notion de privation durable de l'emploi à l'alinéa 15.

L'amendement est retiré.

La commission adopte l'amendement rédactionnel ASI48 de M. Stéphane Viry.

Amendement AS192 de M. Stéphane Viry

M. le rapporteur. L'amendement vise à fixer à cinq ans la périodicité de l'évaluation des actions menées, afin qu'elle corresponde au rythme d'évaluation actuelle de l'expérimentation TZCLD.

Pour préparer ce texte, j'ai auditionné des représentants de l'Inspection générale des affaires sociales, de l'Inspection générale des finances, de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques et de France Stratégie, ainsi que M. L'Horty, le président du comité d'évaluation de la seconde expérimentation. Ils ont tous fait état de l'intérêt de l'évaluation de ce dispositif, mais aussi de sa complexité eu égard à l'hétérogénéité des territoires. Afin d'aboutir à des évaluations de qualité, il est nécessaire de laisser du temps à l'expertise.

La commission adopte l'amendement.

Amendement AS85 de Mme Marie Pochon

Mme Marie Pochon (EcoS). Les EBE soutenues par le dispositif TZCLD ont démontré leur efficacité pour permettre aux personnes éloignées de l'emploi depuis plus d'un an et résidant sur le territoire depuis plus de six mois d'accéder à un emploi.

Ces deux conditions, l'éloignement de l'emploi et la résidence sur le territoire, doivent être sanctuarisées. C'est pourquoi nous proposons de ne pas en ajouter d'autres lorsque de nouveaux dispositifs sont lancés sur un territoire.

Le principe de « l'emploi d'abord » repose sur le constat suivant : c'est avant tout grâce à la sécurité de l'emploi que les personnes sont les mieux à même de résoudre les difficultés auxquelles elles font face. Il est donc inutile d'ajouter des critères supplémentaires à l'intégration dans une EBE, qui excluraient certaines personnes.

M. le rapporteur. Avis favorable sur cet amendement qui vise à protéger les publics bénéficiaires.

La commission adopte l'amendement.

Amendement AS96, AS97, AS99 et AS100 de M. Gaëtan Dussausaye

M. Gaëtan Dussausaye (RN). Ces amendements visent respectivement à supprimer le mot « volontaires », à remplacer les actes positifs par une durée minimale de douze mois cumulés, à supprimer la contrainte de résidence géographique et à introduire une condition d'exclusion liée à la formation ou aux stages récents.

Le dispositif TZCLD doit n'être qu'une ultime solution ciblée et non un modèle ayant vocation à être généralisé. Il convient de s'assurer qu'il ne s'adresse qu'à des personnes très éloignées de l'emploi.

Je comprends la logique de territorialisation, qui implique d'imposer une contrainte géographique, mais je crains que ces dispositifs passent à côté de cas particuliers pour de simples raisons géographiques.

M. le rapporteur. Le dispositif TZCLD repose sur le principe de la participation volontaire des personnes privées d'emploi. Il revêt une dimension territoriale parce qu'il concerne des hommes et des femmes qui sont peu mobiles.

Dès lors que des restrictions sont introduites, le volontariat est freiné : alors que ces personnes pourraient avoir envie de travailler dans une EBE parce qu'une activité leur correspond, ces restrictions seront pour eux comme des chicanes sur le chemin vers l'emploi.

Restreindre le nombre de personnes éligibles irait à l'encontre de l'esprit même des promoteurs de ce dispositif, consistant à rendre effectif le droit à un emploi stable et de qualité, adapté aux compétences de chacun. Il ne s'agit pas de fournir un emploi aidé ou un stage, qui pourraient plus logiquement s'accompagner de critères.

Avis défavorable.

M. Gaëtan Dussausaye (RN). Je ne confonds pas ce dispositif avec un stage ou une formation ; les amendements visaient à s'assurer que le dispositif s'adresse bien à des personnes très éloignées de l'emploi, notamment d'un point de vue social.

La commission rejette successivement les amendements.

Puis elle adopte l'article 1^{er} modifié.

Après l'article 1^{er}

Amendement AS29 de Mme Anaïs Belouassa-Cherifi

M. le rapporteur. Avis défavorable. Cet amendement est satisfait par la politique de l'aller vers et par le principe d'exhaustivité territoriale qui guide la démarche des TZCLD.

En vertu d'une logique de complémentarité et de non-substituabilité avec d'autres solutions d'insertion, ce dispositif n'a pas vocation à être systématiquement proposé.

La commission rejette l'amendement.

Article 2 : Crédit d'un fonds d'activation des territoires zéro chômeur de longue durée et définition des modalités d'habilitation de nouveaux territoires

La commission adopte successivement les amendements rédactionnels AS149, AS197 et AS150 de M. Stéphane Viry.

Amendement AS201 de M. Stéphane Viry

M. le rapporteur. Élaboré avec l'association Territoires zéro chômeur de longue durée, l'amendement vise à améliorer la coordination entre les territoires zéro chômeur existants dans un même département ou une même métropole. Pour ce faire, il attribue aux fonds d'activation la mission de coordonner les comités locaux, afin de mutualiser l'appui et l'accompagnement des EBE. Il s'agit de tirer des enseignements des actions menées depuis 2020 et de consolider les solutions trouvées.

La commission adopte l'amendement.

Amendement AS44 de Mme Christine Le Nabour

M. Didier Le Gac (EPR). L'amendement vise à préciser, à l'alinéa 4, « dans la limite des crédits ouverts en loi de finances ». Le présent texte visant à pérenniser et à étendre l'expérimentation TZCLD, il nous semble indispensable de maîtriser les finances publiques.

La dotation de l'État à ce dispositif était de 22 millions d'euros en 2021, de 68 millions en 2024 et de 80 millions en 2025. Compte tenu de la situation des finances publiques, aucun dispositif ne peut poursuivre une telle trajectoire. Il ne s'agit pas de le remettre en cause, mais de lui fixer un plafond.

M. le rapporteur. Lors de l'examen du projet de loi de finances, nous ouvrirons des autorisations d'engagement et des crédits de paiement qui ne sont pas nécessairement consommés.

Je comprends la nécessité de débattre du financement de ce dispositif, en lien avec l'impératif de maîtrise des finances publiques, mais la mention que vous proposez n'a aucune portée juridique : les crédits annuels votés chaque année constituent un plafond, sans qu'il soit nécessaire d'apporter une mention supplémentaire dans le présent texte.

M. Didier Le Gac (EPR). Dont acte. Il faudra toutefois tenir compte du plafond que nous fixerons lors de l'examen du prochain projet de loi de finances.

L'année dernière, le travail de lobbying avait été parfaitement orchestré, alors même que la dotation de l'État avait été multipliée par quatre ou cinq !

Mme Marie Pochon (EcoS). Hier, nous avons voté une proposition de loi relative aux soins palliatifs et d'accompagnement : il aurait été cocasse d'avancer les mêmes arguments !

Le débat relatif aux crédits alloués est propre à l'examen du projet de loi de finances ; nous l'aurons cet automne. Comme chaque année, nous débattrons des orientations budgétaires – et j'aimerais qu'elles fassent l'objet d'un vote ! En tout état de cause, il n'est pas d'usage de faire figurer un plafond de financement dans les textes de loi.

M. Didier Le Gac (EPR). Dans la proposition de loi relative aux soins palliatifs et d'accompagnement, le Gouvernement a fixé une trajectoire financière de 100 millions d'euros par an pendant dix ans. Je regrette qu'aucune trajectoire ne figure dans le présent texte.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel AS151 de M. Stéphane Viry.

Amendement AS51 de Mme Christine Le Nabour

Mme Joséphine Missoffe (EPR). L'amendement est défendu.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel AS191 de M. Stéphane Viry.

Amendement AS45 de Mme Christine Le Nabour

M. Didier Le Gac (EPR). En matière d'insertion, le département assume la fonction de chef de file. Depuis la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, il appartient désormais aux comités territoriaux pour l'emploi, et non aux seuls dispositifs TZCLD, de définir l'offre d'insertion dans un bassin d'emploi en fonction des besoins.

M. le rapporteur. Lorsqu'un territoire souhaite être habilité, il présente un dossier de candidature et doit répondre à des critères stricts et précis. Il doit notamment indiquer le nombre d'emplois supplémentaires à créer pour répondre aux besoins de manière exhaustive, ce qui est un préalable essentiel pour évaluer la pertinence de l'habilitation d'un nouveau TZCLD.

Alors que certains redoutent une généralisation à outrance du dispositif, retirer cette information du dossier risque de fragiliser les candidatures. Il deviendrait possible de lancer de nouveaux dispositifs sans s'être assurés qu'ils créeraient des emplois. Ce critère est substantiel et garantit qu'un nouveau dispositif TZCLD ne bouleversera pas un écosystème.

Toutefois, j'entends votre propos et je vous invite à revoir la rédaction de cet amendement pour l'examen du texte en séance publique. Avis défavorable.

L'amendement est retiré.

La commission adopte successivement les amendements rédactionnels AS158 et AS152 de M. Stéphane Viry.

Amendement AS3 de Mme Océane Godard

Mme Océane Godard (SOC). L'amendement vise à garantir l'équité territoriale et sociale dans le déploiement des TZCLD par le biais d'une

modification sémantique simple, mais significative : à l’alinéa 7, il s’agit de substituer aux mots « prend en compte les » les mots « est adapté aux ». Cela permettra d’adapter le cahier des charges aux spécificités des territoires d’outre-mer et de Corse, et de passer d’une logique de constat à une obligation d’adaptation active.

Suivant l’avis du rapporteur, la commission adopte l’amendement.

Amendement AS93 de Mme Marie Pochon

Mme Marie Pochon (EcoS). Durant la phase expérimentale, certains territoires sont restés durablement sans comité local pleinement opérationnel ni équipe capable de mener à bien les actions prévues.

Afin de contrer l’émergence de telles situations, affaiblissant l’efficacité du projet, lors de la pérennisation de cette expérimentation, cet amendement, élaboré avec ATD Quart Monde, vise à instaurer un contrôle régulier et à autoriser le retrait de l’habilitation dans les cas les plus dysfonctionnels.

Le retrait de l’habilitation d’un territoire étant une décision lourde de conséquences, ces deux missions devront être définies plus précisément par décret.

M. le rapporteur. Avis favorable sur cet amendement issu d’observations de terrain. Les territoires habilités, pour le rester, doivent remplir leurs obligations, notamment constituer un comité local pour l’emploi (CLE). Permettre un contrôle périodique de ces obligations me semble aller dans la bonne direction.

La commission adopte l’amendement.

En conséquence, les amendements AS66 de M. Nicolas Turquois, AS199 et AS153 de M. Stéphane Viry et AS113 de Mme Perrine Goulet tombent.

La commission adopte l’amendement rédactionnel AS155 de M. Stéphane Viry.

Amendement AS6 de M. Didier Le Gac

M. Didier Le Gac (EPR). L’amendement vise à compléter la première phrase de l’alinéa 9 par les mots « chaque collectivité participante pouvant confirmer ou retirer sa participation ».

Comme dans les dispositifs d’insertion, il est nécessaire de prévoir le retrait des parties, qui ne sauraient être liées à vie. Certaines situations, notamment budgétaires, peuvent nécessiter un retrait du dispositif, en particulier de la part des conseils départementaux ; ces derniers peuvent être amenés à réviser leurs politiques sociales.

Il s'agit de redonner de la souplesse au dispositif, en particulier aux départements qui doivent être libres de quitter le dispositif. Cet amendement a d'ailleurs été proposé par Départements de France.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

Les financeurs peuvent déjà se retirer puisque les conventions sont signées ou reconduites pour une durée de cinq ans. S'il considère que le dispositif n'a aucun impact social ou qu'il coûte trop cher, un département peut se retirer de ce partenariat ; il ne s'engage pas *ad vitam æternam* mais pour la seule durée de la convention, initiale ou reconduite.

Compte tenu du public visé, souvent constitué d'allocataires du RSA – à la charge du département –, dont les difficultés entraînent parfois des dépenses sociales, envisager que le département soit absent du dispositif me semble iconoclaste, voire totalement baroque.

Le financement par le département paraît essentiel au regard de l'esprit de cette action sociale : l'emploi au service d'un territoire. Il est indispensable pour la pérennité du dispositif, mais aussi pour donner de la visibilité à tous ses acteurs. Permettre un retrait du financement à tout moment engendrera nécessairement la fragilisation du territoire de façon inconsidérée.

J'entends la position des départements, mais je ne souhaite pas leur donner la possibilité de mettre un veto. Je défendrai un peu plus tard un amendement permettant de tenir compte du contexte budgétaire départemental, invitant à limiter par décret la participation du département à hauteur de 8 % de la participation de l'État – au lieu de 15 %. Ainsi, les départements pourront réduire leur part de financement, en raison de difficultés budgétaires, et rétablir ce qu'ils estiment être une équité dans la prise en charge financière de cette solution de lutte contre l'exclusion.

M. Didier Le Gac (EPR). J'entends votre proposition de limiter la part des départements à 8 % de la participation de l'État. J'entends également le besoin de visibilité et de stabilité pour mener à bien les projets.

Toutefois, vous dites que l'absence du département serait iconoclaste et baroque, mais chaque collectivité locale est libre de décider de son administration ! Le département est le chef de file en matière d'insertion : il n'est pas obligé de participer au TZCLD s'il estime qu'il finance déjà suffisamment de dispositifs d'insertion. Les élus font ce qu'ils veulent ; un conseil départemental n'est pas obligé de participer à tous les TZCLD qui se développent sur son territoire, sans que cela soit baroque.

M. Gaëtan Dussausaye (RN). Je ne suis pas insensible à vos arguments, monsieur le rapporteur, mais permettez-moi de vous apporter une contradiction : vous avez pointé, à juste titre, un risque d'étatisation, voire de nationalisation du dispositif, ce qui laisserait moins de marges de manœuvre aux territoires et aux départements. Or cet amendement ne fait que défendre la liberté d'administration des collectivités.

La plupart des départements maintiennent jusqu'au bout leur engagement dans de tels dispositifs, à moins de ne vraiment constater aucun résultat. Libre ensuite aux électeurs de les sanctionner en fonction des résultats obtenus.

Mme Marie Pochon (EcoS). Les élus ne font pas tout ce qu'ils veulent, ils sont tenus par des délibérations et des votes qui les engagent.

Mon département est budgétairement excédentaire ; il est revenu sur une délibération datant de deux ans, qui l'engageait dans un TZCLD, en s'appuyant sur une faute de frappe intervenue lors du transfert de la délibération. Ce type de pratique pourrait conforter ce que vise votre amendement ; c'est pourquoi il est important de sécuriser l'engagement d'un conseil départemental pour la durée prévue, qui est de cinq ans.

M. Michel Lauzzana (EPR). Monsieur le rapporteur, votre proposition de limiter par décret la participation du département à hauteur de 8 % de la participation de l'État est-elle bien un minimum ? Le différentiel se reportera-t-il sur l'État, lui ajoutant une charge supplémentaire ?

M. le rapporteur. Non, c'est à l'EBC qu'il appartiendra de trouver des moyens d'équilibrer son modèle économique.

Monsieur Dussausaye, une collectivité est libre de s'engager ou non ; lorsqu'elle s'engage pour cinq ans, elle le fait en toute connaissance de cause. Si elle décide ensuite de se retirer, elle le fait sans aucune difficulté.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels AS154 et AS156 de M. Stéphane Viry.

Amendements AS31 de Mme Anaïs Belouassa-Cherifi et AS32 de M. Gabriel Amard

Mme Anaïs Belouassa-Cherifi (LFI-NFP). À l'instar de l'amendement AS17, que j'ai défendu précédemment, les amendements AS31 et AS32 visent à intégrer les organisations syndicales et les associations de défense des droits des chômeurs au sein du conseil d'administration de l'association qui gère l'expérimentation TZCLD. Il importe de protéger les salariés, y compris en l'absence de convention collective, d'une grille salariale ou de revalorisation de la rémunération et, surtout, en cas de polyvalence imposée sans contrepartie.

Je sais que vous souhaitez préserver votre rédaction, monsieur le rapporteur, mais notre but est vraiment de protéger le public concerné par le dispositif. Il s'agit de personnes éloignées de l'emploi, parfois en situation de handicap et qui ont souvent besoin d'un temps de travail choisi.

M. le rapporteur. Je sais la sincérité de votre engagement mais les organisations syndicales sont déjà présentes. Pour les avoir auditionnées, je sais

qu'il reste des choses à faire mais qu'elles sont très favorables au dispositif et qu'elles sont forces de propositions pour l'avenir, s'agissant notamment des conventions collectives.

Pour les raisons évoquées précédemment, je suis réticent à l'idée de modifier la composition du conseil d'administration de l'association. D'abord, cette composition doit être définie par décret, et non par la loi. Laissons donc au pouvoir réglementaire ce qui lui revient. Ensuite, s'il ne faut bien sûr exclure personne, je préfère conserver en l'état le mode de gouvernance, afin de conserver l'originalité de la structure.

Mon avis est donc défavorable, en dépit du message que vous envoyez. Faisons confiance au dialogue social pour préserver l'intérêt des salariés.

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

*Puis, suivant l'avis du rapporteur, elle **rejette** l'amendement AS33 de Mme Anaïs Belouassa-Cherifi.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement rédactionnel AS157 de M. Stéphane Viry.*

*Puis elle **adopte** l'article 2 **modifié**.*

Article 3 : Déclinaison territoriale et financement du dispositif

*La commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels AS160 et AS161 de M. Stéphane Viry.*

Amendement AS34 de Mme Anaïs Belouassa-Cherifi et amendements identiques AS35 de M. Gabriel Amard et AS81 de Mme Marie Pochon (discussion commune)

Mme Anaïs Belouassa-Cherifi (LFI-NFP). Travaillé avec l'association ATD Quart Monde, l'amendement AS35, défendant des exigences d'humanité et d'inclusion, vise à inscrire explicitement dans la loi le principe du temps de travail choisi par le salarié dans le cadre du dispositif TZCLD. Ce principe garantit que chaque personne, notamment en situation de handicap ou à la tête d'une famille monoparentale, peut accéder à un emploi adapté à ses contraintes et à ses capacités. Sans cette possibilité de temps de travail choisi, la reprise de l'emploi serait impossible pour beaucoup.

Mme Marie Pochon (EcoS). Comme je l'ai déjà dit, il serait effectivement utile d'inscrire ce principe du temps choisi dans la loi.

M. le rapporteur. Obtenir un CDI à temps choisi fait partie de l'esprit même du dispositif TZCLD. À cet égard, ces amendements me semblent satisfaisants, étant donné qu'il est déjà possible d'intégrer une entreprise à lucrativité limitée à temps partiel. D'après la note d'étape du comité scientifique présidé par Yannick

L'Horty, que j'ai auditionné, 52 % des salariés sont d'ailleurs embauchés à temps partiel. Il ne me paraît donc pas nécessaire d'inscrire ces dispositions dans le texte.

Avis défavorable.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendement AS46 de Mme Christine Le Nabour

Mme Joséphine Missoffe (EPR). Cet amendement vise, à l'alinéa 2, à préciser que les conventions sont signées pour une période « maximale » de cinq ans. Il est en effet nécessaire de laisser de la souplesse dans la détermination de la durée de la convention, en particulier lors du démarrage de l'EBE.

M. le rapporteur. Avis défavorable car, ce faisant, nous infléchirions lourdement la philosophie du dispositif TZCLD. Il faut maintenir un équilibre entre la visibilité économique dont doivent bénéficier les acteurs de terrain et la possibilité, pour les collectivités qui financent et pour le fonds d'activation, de se désengager d'une expérience qui ne porte pas ses fruits au regard des caractéristiques du territoire. Je préfère donc assurer une certaine souplesse et conserver la rédaction initiale en ce qui concerne le retrait des acteurs.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS54 de M. Gabriel Amard

Mme Anaïs Belouassa-Cherifi (LFI-NFP). Cet amendement vise à ce que les entreprises à but d'emploi établissent des fiches de poste claires, homogènes et complètes pour chaque emploi, car chaque activité est différente. C'est essentiel pour prémunir les salariés contre une polyvalence excessive ou une flexibilité abusive qui pourraient leur être demandées.

M. le rapporteur. Sincèrement, est-ce vraiment à la loi de réglementer les fiches de poste au sein des entreprises à lucrativité limitée ? Faisons plutôt confiance aux gestionnaires des EBE. En dépit de quelques points de divergence, nous souhaitons tous que ce système d'accès à l'emploi fonctionne. N'ajoutons pas de contraintes à ces entreprises dont la gestion est parfois difficile.

Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel AS162 de M. Stéphane Viry.

Amendements AS56 de Mme Anaïs Belouassa-Cherifi et AS88 de Mme Marie Pochon (discussion commune)

Mme Marie Pochon (EcoS). Le droit à l'emploi ne sera pleinement effectif que si les employeurs s'engagent à embaucher sans sélection les personnes

durablement éloignées de l'emploi et reconnues éligibles au dispositif TZCLD par les comités locaux, selon les critères évoqués précédemment. Ce principe fondamental figure déjà dans les conventions liant les entreprises à but d'emploi, mais n'est pas inscrit dans la loi. Mon amendement, ainsi que l'AS56, tendent à y remédier, et ce pour la stabilité et la pérennité même des projets.

M. le rapporteur. Ces amendements sont satisfaits. Le comité scientifique d'évaluation rappelle en effet que « *le recrutement doit se faire sans sélection des personnes durablement privées d'emploi, dans un emploi adapté à leur situation, leurs compétences et leurs aspirations* ». Dit autrement, une personne est embauchée dès lors que le poste correspond à son profil.

Je me demande même si les mots que vous proposez d'ajouter ne seraient pas contre-productifs, dans la mesure où les entreprises devraient embaucher des salariés même si l'emploi à pourvoir n'est pas adapté à leur situation personnelle – ce qui serait contraire à l'objectif du dispositif.

Demande de retrait donc, ou avis défavorable.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendement AS47 de Mme Christine Le Nabour

M. Michel Lauzzana (EPR). L'amendement vise à remplacer les mots « les engagements de l'entreprise sur sa trajectoire d'embauche prévue et son plan d'affaires » par les mots « le plan d'affaires de l'entreprise ». Cette proposition a trait aux possibles dérives financières du dispositif, dont le coût, rappelons-le, a déjà augmenté de 650 % entre 2018 et 2024.

M. le rapporteur. Cet amendement me semble curieux. Il aurait en effet pour conséquence de supprimer toute mention de la trajectoire d'embauche dans les conventions passées entre les entreprises et le fonds d'activation, alors même que vous vous préoccupiez depuis hier de la bonne gestion des deniers publics.

L'idée du dispositif me semble claire : les entreprises conventionnées sont celles qui prévoient une activité suffisante, dans le cadre d'un schéma d'emploi en développement, afin de sortir un maximum de personnes du chômage de longue durée. En supprimant tout contrôle des engagements pris en matière d'embauches, vous limiteriez de fait la capacité du fonds à contrôler l'effectivité du travail de l'entreprise. Dit autrement, nous ne pourrions plus nous assurer que le boulot est fait, et bien fait.

Je ne peux donc qu'émettre un avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendement AS55 de Mme Anaïs Belouassa-Cherifi

Mme Anaïs Belouassa-Cherifi (LFI-NFP). L'accessibilité des lieux de travail est un aspect négligé depuis longtemps. Or les EBE qui existent déjà comptent une part importante de travailleurs handicapés : environ 25 % des effectifs. C'est un point positif, d'autant que ces personnes sont largement sur-représentées parmi les chômeurs de longue durée en raison de leur difficulté à trouver un emploi adapté et accessible. Nous devons donc nous assurer que le dispositif que nous généralisons continue de leur offrir de bonnes conditions d'accueil.

D'après les données de l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées, seules cinq EBE n'avaient pas de référent handicap en 2023. C'est peu, mais encore trop. Le présent amendement vise donc à ce qu'il n'y ait aucune exception à cette exigence d'accessibilité manifestement partagée par une majorité d'EBE, afin qu'un maximum de personnes durablement privées d'emploi puissent être embauchées.

M. le rapporteur. L'intention est louable et j'y adhère. Les Esat et les entreprises adaptées sont dédiés à l'accueil de personnes en situation de handicap. Les EBE, elles, ont un modèle économique fragile par nature. Certaines sont en difficulté et obliger la totalité d'entre elles à assurer l'accessibilité de leurs emplois constituerait sans doute un défi financier trop important.

J'ajoute que, toujours par nature, ces entreprises sont très attentives au bien-être, à la situation individuelle et à la fragilité des personnes en situation de handicap. Il serait donc préférable de parfaire l'accessibilité EBE par EBE et territoire par territoire, plutôt que de l'imposer par voie législative.

Avis défavorable.

Mme Anaïs Belouassa-Cherifi (LFI-NFP). Je regrette cet avis défavorable, car le dispositif TZCLD accueille de nombreuses personnes en situation de handicap, lesquelles sont largement mises de côté dans notre société et particulièrement dans le monde du travail. Nous souhaitons simplement sécuriser l'accueil de ces travailleurs dans des conditions dignes.

De plus, cet amendement n'est pas coercitif. La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées existe, mais n'est pas respectée. En tant que législateur, nous avons aussi vocation à remédier à ce type de situation. J'ai entendu vos arguments depuis le début de l'examen du texte, mais j'insiste sur le bien-fondé de cette proposition d'intérêt général.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel AS163 de M. Stéphane Viry.

Amendement AS57 de M. Gabriel Amard

Mme Anaïs Belouassa-Cherifi (LFI-NFP). L'amendement est défendu.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **adopte** l'amendement.*

Amendement AS89 de Mme Marie Pochon

Mme Marie Pochon (EcoS). L'amendement vise à ce que les engagements pris par une EBE dans le cadre d'une convention avec le fonds d'activation s'inscrivent dans les objectifs définis par le comité local concerné, lequel applique le droit à l'emploi de manière exhaustive. Une telle précision est nécessaire car dans la phase expérimentale du dispositif, il n'allait pas toujours de soi, pour les dirigeants d'EBE, que leur société était un outil au service des objectifs fixés par le comité.

M. le rapporteur. Je partage cette analyse. Avis favorable.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendement AS126 de Mme Christine Le Nabour

Mme Joséphine Missoffe (EPR). L'amendement est défendu.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **rejette** l'amendement.*

Amendement AS127 de Mme Christine Le Nabour

Mme Joséphine Missoffe (EPR). L'amendement est défendu.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **rejette** l'amendement.*

Amendement AS128 de Mme Christine Le Nabour

M. Didier Le Gac (EPR). L'amendement est défendu.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **rejette** l'amendement.*

Amendement AS92 de Mme Marie Pochon

Mme Marie Pochon (EcoS). Dans le cadre de l'expérimentation TZCLD, les collectivités locales – qui président les comités locaux – sont cosignataires de la convention liant les entreprises à but d'emploi et le fonds d'activation. Nous proposons de reprendre ce fonctionnement dans la proposition de loi car il a été constaté que certaines EBE – certes minoritaires – ont progressivement cherché à s'émanciper des orientations du comité local. En rendant obligatoire la signature des collectivités, nous réaffirmerions leur rôle de pilote de ces projets de territoire et de garant de leur cohérence, de leur utilité et du respect des engagements pris. Travailé avec l'association ATD Quart Monde, cet amendement de bon sens vise à protéger les valeurs premières du dispositif TZCLD.

M. le rapporteur. Pour mémoire, il y a deux conventions. La première est signée par le fonds, l'entreprise à lucrativité limitée et le président du conseil départemental. En pratique, le CLE peut aussi être cosignataire, ce qui implique de fait les collectivités territoriales. Ces dernières sont, par ailleurs, signataires de l'autre convention, qui les habilité à participer au dispositif. Cette distinction me semble judicieuse pour que chacun comprenne parfaitement ce sur quoi il s'engage. Il ne paraît pas nécessaire que l'ensemble des collectivités signent les conventions habilitant les EBE.

Mon avis est donc plutôt défavorable. La mesure formaliserait les choses, sans que j'en voie vraiment l'intérêt. Cela étant, pourquoi pas...

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel AS168 de M. Stéphane Viry.

Amendements identiques AS58 de M. Gabriel Amard et AS90 de Mme Marie Pochon

Mme Anaïs Belouassa-Cherifi (LFI-NFP). Par cet amendement, également élaboré avec ATD Quart Monde, nous souhaitons garantir que toute suspension du contrat de travail ne puisse intervenir qu'à la demande du salarié ou de la salariée. L'article 3 prévoit que le contrat « peut être suspendu avec l'accord du salarié », ce qui laisse entendre que cette option pourrait lui être imposée, notamment dans des situations où la personne n'a pas les ressources suffisantes pour évaluer pleinement sa décision. Notre proposition sécuriserait le choix du salarié : c'est lui qui déciderait librement de suspendre son contrat, par exemple pour entamer une période d'essai dans une autre structure, avec la garantie de pouvoir reprendre son poste si l'expérience ne lui convient pas. Cela permettrait d'assurer la continuité des parcours.

M. le rapporteur. Les termes retenus dans le texte sont ceux de la loi de 2020 qui régit l'expérimentation en cours et, à ma connaissance, il n'y a jamais eu de difficulté d'application. Encore une fois, je ne vois pas l'intérêt de modifier quelque chose qui n'en a pas besoin, d'autant que, ce faisant, nous formaliserions le dispositif. Cela étant, pourquoi pas : je ne me battrai pas pour repousser cet amendement. Je m'en remets à la sagesse de la commission.

Mme Marie Pochon (EcoS). La formulation que nous proposons ici est celle qui a été retenue pour l'expérimentation TZCLD. En fait, ce serait de ne pas la retenir qui constituerait un changement. Conservons le système qui permet aux demandeurs d'emploi de poursuivre leur parcours professionnel.

La commission rejette les amendements.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel AS170 de M. Stéphane Viry.

Amendements identiques AS171 de M. Stéphane Viry, AS59 de M. Gabriel Amard et AS91 de Mme Marie Pochon

M. le rapporteur. Il s'agit de faciliter la montée en compétences et la mobilité professionnelle des salariés, en leur permettant de suspendre leur contrat de travail pour suivre une formation – ce qui fera en partie écho aux amendements défendus précédemment par M. Dussausaye. L'idée est de permettre la sortie des salariés des EBE : de même que l'accomplissement d'une période d'essai dans une autre entreprise, la montée en compétences peut y contribuer.

Mme Anaïs Belouassa-Cherifi (LFI-NFP). L'amendement AS59 est défendu.

La commission adopte les amendements.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels AS169 et AS173 de M. Stéphane Viry. En conséquence, l'amendement AS172 de M. Stéphane Viry tombe.

La commission adopte ensuite l'amendement rédactionnel AS174 de M. Stéphane Viry.

Amendement AS176 de M. Stéphane Viry

M. le rapporteur. L'amendement vise à prolonger les contrats de travail conclus dans le cadre de la deuxième loi d'expérimentation.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel AS175 de M. Stéphane Viry.

Amendement AS48 de Mme Christine Le Nabour

Mme Joséphine Missoffe (EPR). L'amendement est défendu.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel AS177 de M. Stéphane Viry.

Suivant l'avis du rapporteur, elle rejette ensuite l'amendement AS60 de Mme Anaïs Belouassa-Cherifi.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel AS178 de M. Stéphane Viry.

Amendement AS179 de M. Stéphane Viry, rapporteur

M. le rapporteur. Cet amendement vise à préciser que le montant de la contribution des départements est fixé par décret. Comme je l'ai évoqué plus tôt, je propose que leur contribution obligatoire s'élève à 8 % du montant de la participation de l'État.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel AS180 de M. Stéphane Viry.

Amendement AS61 de M. Gabriel Amard

Mme Anaïs Beloussa-Cherifi (LFI-NFP). Cet amendement vise à clarifier les rôles et les responsabilités du fonds d'activation, garant national du projet, et des collectivités territoriales dans la convention qui les lie. La phase expérimentale du dispositif a montré que cette absence de clarté peut générer des difficultés dans la mise en œuvre des projets. Pour garantir un partenariat efficace, il est notamment indispensable que la convention définisse précisément l'affectation de la participation financière.

M. le rapporteur. L'expérimentation a fait son office en faisant remonter ce besoin de clarification. Je suis donc favorable à cet amendement.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels AS181, AS182 et AS183 de M. Stéphane Viry.

Contre l'avis du rapporteur, elle adopte ensuite l'amendement AS7 de M. Didier Le Gac.

Amendement AS15 de M. Didier Le Gac

M. le rapporteur. Pour les raisons évoquées précédemment, je suis défavorable à cet amendement, qui permet aux départements de se désengager pendant les cinq années de la convention. En effet, un tel retrait serait préjudiciable à la pérennité du financement du dispositif : il faut laisser le temps aux acteurs de faire autrement.

De plus, je rappelle que nous venons de voter un amendement permettant de ramener la contribution des départements à 8 % de celle de l'État. Il me semble qu'il s'agit d'un point d'équilibre pour toutes les parties prenantes.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel AS184 de M. Stéphane Viry.

Amendement AS62 de M. Gabriel Amard

Mme Anaïs Belouassa-Cherifi (LFI-NFP). Nous souhaitons renforcer la protection des salariés des entreprises à but d'emploi en cas de licenciement. Les contrats signés dans le cadre de TZCLD ne sont pas toujours des CDI classiques : ils ont souvent une durée de cinq ans renouvelable, leur poursuite dépendant du conventionnement local. Cela expose les salariés à un risque important de perte d'emploi. Pour limiter cette précarité, nous proposons d'instaurer un mécanisme de reclassement systématique en cas de licenciement : le fonds d'activation saisirait le CLE afin de proposer aux salariés une offre d'emploi décente, adaptée et aussi proche que possible de leur poste initial.

M. le rapporteur. Il n'est pas souhaitable de faire peser une telle contrainte sur le fonds d'activation et sur le CLE. Surtout, cela irait à l'encontre du principe selon lequel les emplois TZCLD pallient une absence de solution dans le champ de l'insertion par l'activité économique. En cas de licenciement, il serait difficile de réorienter une personne sortie du dispositif vers une autre solution dans l'IAE. Les personnes concernées pourraient en pâtir.

Avis très défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte successivement les amendements AS185 et AS194 de M. Stéphane Viry.

Contre l'avis du rapporteur, elle adopte ensuite l'amendement AS16 de M. Didier Le Gac.

Amendement AS49 de Mme Christine Le Nabour

Mme Joséphine Missoffe (EPR). L'amendement est défendu.

M. le rapporteur. Le dispositif TZCLD tire sa force et sa qualité des comités locaux pour l'emploi, dont le financement par l'État est vital, et essentiel pour la bonne implication de l'ensemble des acteurs. Ce fonctionnement porte ses fruits et démontre ses bienfaits.

Partout, les CLE sont de belles réussites territoriales. Présidés par l'élu local référent, ils réunissent les parties prenantes et l'ensemble des acteurs volontaires pour mettre en œuvre le droit à l'emploi. Surtout, ils maintiennent et animent le consensus afin d'entretenir la responsabilité collective et d'assurer la bonne application du dispositif.

Comprenez-le bien : le CLE réunit autour de la table tous ceux qui croient à la nécessité de lutter contre le chômage au plus près du terrain, au cas par cas, en tenant compte des profils et des activités possibles. Il anime, il structure, il impulse – il fait tout. L'abîmer, ce serait compromettre la réussite du dispositif. Le CLE est le réacteur. Quand il est faible, le territoire zéro chômeur l'est aussi et n'atteint pas

ses objectifs. Il faut le maintenir et idéalement le financer davantage – ce que je ne propose pas compte tenu de la situation des finances publiques.

Sans crédits de l'État, les CLE ne pourraient pas fonctionner, à moins d'instaurer un financement obligatoire des collectivités locales qui pourrait être contraire au principe constitutionnel de libre administration de ces dernières.

L'expérimentation montre que les CLE exigent de nombreuses compétences – animation, ingénierie, coopération... – et qu'ils sont parfois sous-financés. Votre amendement prévoit de réduire encore leur capacité d'action, ce qui serait préjudiciable au dispositif. Je vous invite donc à le retirer.

M. Didier Le Gac (EPR). Je retire l'amendement : Mme Le Nabour le défendra en séance.

L'amendement est retiré.

La commission adopte successivement l'amendement ASI93 et les amendements rédactionnels ASI86, ASI87, ASI88 et ASI89 de M. Stéphane Viry.

Puis elle adopte l'article 3 modifié.

Article 4 : Compensation financière

La commission adopte l'article 4 non modifié.

Puis elle adopte l'ensemble de la proposition de loi modifiée.

*
* * *

En conséquence, la commission des affaires sociales demande à l'Assemblée nationale d'adopter la proposition de loi figurant dans le document annexé au présent rapport.

- Texte adopté par la commission : <https://assnat.fr/H4ly4n>
- Texte comparatif : <https://assnat.fr/6dcJrg>

ANNEXE N° 1 :
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

(Par ordre chronologique)

- **Fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée (ETCLD)** – **M. Michel Davy**, vice-président du fonds, vice-président de l'association « Territoires zéro chômeur de longue durée »
- **Association « Territoires zéro chômeur de longue durée »*** – **M. Laurent Grandguillaume**, président
- *Table ronde d'associations*
 - **ATD Quart Monde*** – **Mme Marie-Aleth Grard**, présidente, **Mme Anne-Marie De Pasquale**, déléguée nationale, et **M. Denis Prost**, chargé de mission « Territoires zéro chômeurs de longue durée »
 - **Secours catholique*** – **M. Didier Diriez**, président, et **M. Guillaume Almeras**, en charge de la coordination nationale
 - **Pacte civique** – **M. Jean-Baptiste de Foucauld**, vice-président
- **Fédération des entreprises de l'insertion (FEI)*** – **M. Antoine Laurent**, délégué général
- **Assemblée des départements de France** – **M. Jean-Léonce Dupont**, vice-président délégué, président de la commission Finances et fiscalité, président du département du Calvados
- **Fédération des acteurs de la solidarité*** – **M. Pascal Brice**, président
- *Table ronde des organisations syndicales* :
 - **Confédération française démocratique du travail (CFDT)** – **Mme Chantal Richard**, secrétaire confédérale en charge des questions de pauvreté, de chômage et d'insertion
 - **Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO)** – **M. Michel Beaugas**, secrétaire confédéral en charge de l'emploi et des retraites
 - **Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres (CFE-CGC)** – **M. Bertrand Mahé**, délégué national
 - **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)** – **M. Frédéric Belouze**, délégué national

➤ *Audition conjointe*

– **Inspection générale des affaires sociales (Igas)** – **M. Erik Rance**, inspecteur général, et **Mme Isabelle Menant**, inspectrice générale

– **Inspection générale des finances (IGF)** – **M. Gilles Lara-Adelaïde**, inspecteur général

➤ *Table ronde « Évaluation de l'expérimentation »*

– **Comité scientifique de l'expérimentation TZCLD** – **M. Yannick L'Horty**, président

– **Ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles – Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares)** – **M. Michel Houdebine**, directeur

– **France Stratégie** – **Mme Anne Bucher**, directrice du département « Travail, emploi, compétences »

➤ **Ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles – Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)** – **M. Benjamin Maurice**, délégué général

➤ **France Travail** – **M. Thibaut Guilluy**, directeur général

* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.

ANNEXE N° 2 :
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES PAR LE
RAPPORTEUR

- **Association des maires de France (AMF)**
- **Mouvement des entreprises de France (Medef)**
- **Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres (CFE-CGEC)**
- **Fédération des entreprises de l'insertion (FEI)**

ANNEXE N°3
TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU MODIFIÉS À
L'OCCASION DE L'EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI

Proposition de loi	Dispositions en vigueur modifiées	
<i>Article</i>	<i>Codes et lois</i>	<i>Numéro d'article</i>
1 ^{er}	Code du travail	L. 5132-2-1 <i>[nouveau]</i>
2	Code du travail	L. 5132-2-2 <i>[nouveau]</i>
3	Code du travail	L. 5132-2-3 <i>[nouveau]</i>