

N° 700

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 juin 2026

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à exercer l'accès à l'emploi, à pérenniser et à étendre progressivement l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée » comme solution de retour à l'emploi pour les personnes privées durablement d'emploi,*

Par Mme Frédérique PUISSAT,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Mouiller, président ; Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale ; Mme Pascale Gruny, M. Jean Sol, Mme Annie Le Houerou, MM. Bernard Jomier, Olivier Henno, Dominique Théophile, Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Daniel Chasseing, Mme Raymonde Poncet Monge, vice-présidents ; Mmes Viviane Malet, Annick Petrus, Corinne Imbert, Corinne Féréret, Jocelyne Guidez, secrétaires ; M. Alain Milon, Mme Marie-Do Aeschlimann, M. Pierre Boileau, Mmes Christine Bonfanti-Dossat, Corinne Bourcier, Brigitte Bourguignon, Céline Brulin, M. Laurent Burgoa, Mmes Marion Canalès, Maryse Carrère, Catherine Conconne, Patricia Demas, Chantal Deseyne, Brigitte Devésa, M. Jean-Luc Fichet, Mme Frédérique Gerbaud, MM. Xavier Iacovelli, Khalifé Khalifé, Mmes Florence Lassarade, Marie-Claude Lermytte, M. Martin Lévrier, Mmes Monique Lubin, Brigitte Micouneau, Laurence Muller-Bronn, Solanges Nadille, Anne-Marie Nédélec, Guylène Pantel, Émilienne Poumirol, Frédérique Puissat, Marie-Pierre Richer, Anne-Sophie Romagny, Laurence Rossignol, Silvana Silvani, Nadia Sollogoub, Anne Souyris.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17<sup>ème</sup> législ.) : 1326, 1484 et T.A. 219

Sénat : 311 et 701 (2025-2026)



## SOMMAIRE

|   | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| <b>L'ESSENTIEL.....</b>   | <b>5</b>     |
| <b>I. TIRER LES ENSEIGNEMENTS DE DIX ANS D'EXPÉRIMENTATION .....</b>  | <b>5</b>     |
| A. UN DISPOSITIF FONDÉ SUR LA MOBILISATION TERRITORIALE.....  | 5            |
| B. UNE EXPÉRIMENTATION QUI A CIBLÉ UN PUBLIC ÉLOIGNÉ DE L'EMPLOI,<br>AVEC UN COÛT FINANCIER À ASSUMER .....   | 6            |
| <b>II. PÉRENNISER TZCLD EN L'INSCRIVANT AU SEIN DES DISPOSITIFS DE<br/>DROIT COMMUN DE L'INSERTION.....</b>   | <b>7</b>     |
| A. UNE INSCRIPTION DANS LE CODE DU TRAVAIL ET UNE GOUVERNANCE<br>TERRITORIALE RATTACHÉE AU RÉSEAU POUR L'EMPLOI .....   | 7            |
| B. PRÉSERVER LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS<br>TERRITORIALES .....   | 8            |
| <b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>  | <b>11</b>    |
| • <i>Article 1<sup>er</sup></i> Définition du public éligible et de la gouvernance territoriale du<br>dispositif pérennisé .....                                | 11           |
| • <i>Article 2</i> Habilitation des territoires zéro chômeur et conventionnement des<br>entreprises à but d'emploi .....  | 20           |
| • <i>Article 3</i> Modalités de suspension du contrat de travail à temps choisi .....   | 28           |
| • <i>Article 3 bis</i> Entrée en vigueur du dispositif et renouvellement des habilitations ..   | 36           |
| • <i>Article 4</i> Gage financier de la proposition de loi .....  | 39           |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>  | <b>41</b>    |
| <b>RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA<br/>CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS, ALINÉA 3, DU RÈGLEMENT DU<br/>SÉNAT (« CAVALIERS »).....</b> | <b>63</b>    |
| <b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES .....</b>   | <b>65</b>    |
| <b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>   | <b>69</b>    |



## L'ESSENTIEL

Déposée par le député Stéphane Viry et adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale, la proposition de loi vise à **pérenniser l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée » (TZCLD)** au sein des dispositifs permettant le retour à l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées.

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), à temps choisi**, par des entreprises dites à but d'emploi (EBE). 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.

Après dix années d'expérimentation, le dispositif a trouvé une place parmi les dispositifs d'insertion et a montré sa capacité à accompagner des personnes durablement éloignées de l'emploi. Le texte inscrit les TZCLD dans le code du travail, définit les entreprises à but d'emploi (EBE), organise leur conventionnement et leur financement par l'État et par les collectivités territoriales. Il prévoit en outre un régime transitoire pour les territoires déjà habilités.

La rédaction transmise au Sénat conservait toutefois un angle mort majeur : la place des collectivités territoriales, et singulièrement celle des départements. Sur proposition de son rapporteur Frédérique Puissat, la commission a soutenu le texte et adopté des amendements destinés à **garantir la libre administration des collectivités territoriales** en supprimant la participation obligatoire des départements dans la mise en place d'un TZCLD.

### I. TIRER LES ENSEIGNEMENTS DE DIX ANS D'EXPÉRIMENTATION

#### A. UN DISPOSITIF FONDÉ SUR LA MOBILISATION TERRITORIALE

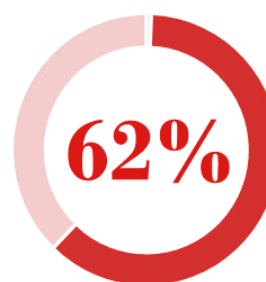
Issue d'une proposition de loi adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale et par le Sénat, **la loi du 29 février 2016** a permis l'expérimentation d'un dispositif dit « territoires zéro chômeur de longue durée » (TZCLD) promu notamment par l'association ATD-Quart Monde.

L'habilitation d'un territoire est à l'initiative **d'une ou de plusieurs collectivités locales** qui organisent la coopération des différentes parties prenantes dans le cadre d'un **comité pour l'emploi (CLE)**.

## **B. UNE EXPÉRIMENTATION QUI A CIBLÉ UN PUBLIC ÉLOIGNÉ DE L'EMPLOI, AVEC UN COÛT FINANCIER À ASSUMER**

Les travaux d'évaluation confirment que la seconde phase de l'expérimentation a bien **ciblé des personnes éloignées de l'emploi**. Le comité scientifique relève que les personnes recrutées sont **majoritairement des femmes**, qu'une part importante d'entre elles sont des seniors (plus d'un tiers) et qu'une proportion significative est en situation de handicap reconnue au moment de l'embauche.

Pour financer la rémunération des personnes embauchées, une aide financière, appelée « *contribution au développement de l'emploi* », financée par l'État et les départements (à hauteur de 15 %) est versée par le fond d'expérimentation et correspond à une fraction de 95 % du montant brut horaire du Smic par équivalent temps plein (ETP). Lors de la reconduction de l'expérimentation en 2020, **un droit de veto lors de l'habilitation a été octroyé aux conseils départementaux, tout en prévoyant leurs participations obligatoires au financement de l'EBE**. Or seuls 37 % des embauches en EBE concerneraient des bénéficiaires du RSA, ce qui invite à repenser la répartition de l'effort financier.



**des personnes éligibles  
n'ont pas le baccalauréat**

Le fonds verse également à l'EBE une dotation d'amorçage, équivalant à 30 % du montant brut du Smic annuel par recrutement. Il peut enfin verser un complément temporaire de financement afin de permettre le rétablissement de l'équilibre financier d'une entreprise sur une année donnée.

Selon la Cour des comptes, les financements publics du dispositif représentaient **47 millions d'euros en 2023**. Le comité scientifique, tout en écartant des dépenses de gestion ou de subventions indirectes, estime quant à lui à **26 600 euros par an** le coût de chaque ETP créé.

Initialement prévu dans **dix territoires habilités**, et pour une durée de cinq ans, le dispositif est entré dans une seconde phase d'expérimentation grâce à la loi du 14 décembre 2020 qui l'a prolongée jusqu'au 30 juin 2026 et étendue à **83 territoires habilités**. À l'initiative d'un amendement adopté au Sénat, la loi de finances pour 2026 a finalement repoussé au **31 décembre 2026** la fin de l'expérimentation. 3 813 personnes étaient embauchées par les EBE en 2025.

Les deux phases de **l'expérimentation ont fait l'objet de nombreuses évaluations** : inspections générales des finances et des affaires sociales, Cour des comptes, comités scientifiques.

## II. PÉRENNISER TZCLD EN L'INSCRIVANT AU SEIN DES DISPOSITIFS DE DROIT COMMUN DE L'INSERTION

**Le rapporteur accueille favorablement la pérennisation du dispositif TZCLD** alors que les dix années d'expérimentation exigent de statuer sur le dispositif. La proposition de loi transmise au Sénat a fait l'objet d'**amendements de réécriture globale** en séance publique à l'Assemblée nationale de la part du Gouvernement. Celui-ci est parvenu, par un travail sérieux de consultation, à un texte de conciliation, qui certes n'est pas exempt de points d'amélioration, mais dont il convient de ne pas briser l'équilibre.

Les paramètres retenus de la pérennisation n'ont donc pas fait l'objet de modification par la commission. **Toutefois, la place réservée aux collectivités locales, et notamment aux départements, empêche d'envisager une adoption conforme de la proposition de loi.**

### A. UNE INSCRIPTION DANS LE CODE DU TRAVAIL ET UNE GOUVERNANCE TERRITORIALE RATTACHÉE AU RÉSEAU POUR L'EMPLOI

L'article 1<sup>er</sup> reprend les principes fondateurs de l'expérimentation en définissant les TZCLD et les EBE, qui seront **prioritairement constituées par des structures d'insertion par l'activité économique (IAE) ou des entreprises adaptées**. Le texte conserve aussi l'exigence d'activités économiques supplémentaires à celles déjà présentes sur le territoire. Ce point est essentiel pour répondre aux craintes de certaines structures de l'IAE, qui ont alerté sur le **risque de concurrence déloyale**.

Le public éligible serait celui des **personnes volontaires privées durablement d'emploi** depuis au moins un an malgré l'accomplissement d'actes positifs de recherche d'emploi.

En lieu et place des comités pour l'emploi propres aux TZCLD (CLE), le texte crée une commission TZCLD au sein des comités locaux (CLPE) et rattachée au réseau pour l'emploi issu de la loi du 18 décembre 2023. Cette commission est notamment chargée d'apprécier l'éligibilité des personnes et d'organiser la coopération des acteurs du réseau pour l'emploi. Un amendement de Monique Lubin et de Raymonde Poncet Monge, adopté par la commission, permet à l'État de contribuer aux frais engagés par les collectivités territoriales pour animer et coordonner ces nouvelles commissions.

Le rapporteur relève une **crainte partagée par des acteurs de territoires déjà habilités : celle de voir cette commission disposer d'une compétence territoriale trop large**. Le respect du principe de subsidiarité devra donc rester un point d'attention majeur pour la mise en œuvre de cette nouvelle gouvernance.

## **B. PRÉSERVER LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

L'article 2 précise les règles de conventionnement entre les EBE, l'État et les départements, les modalités de financement ou les procédures d'habilitation. Il résulte de ses dispositions que, **sans le département, un TZCLD ne peut se mettre en place** ni une EBE être conventionnée, le département devant s'engager à la financer pour une part fixée par décret. Cette rédaction empêche des collectivités ou EPCI volontaires – et disposant des moyens budgétaires – de lancer une habilitation et de financer une EBE.

Sur proposition de son rapporteur, **la commission a supprimé la participation obligatoire des départements dans le dispositif et le financement des EBE**. Un amendement, adopté par la commission, a prévu, à côté de la part revenant à l'État, un financement d'ensemble par les collectivités territoriales participantes. Il revient ensuite à la **négociation locale, conduite avec le préfet, de déterminer la part revenant à chaque collectivité** et de la formaliser dans la convention de financement avec l'EBE.

La commission a également permis explicitement le libre désengagement de toute collectivité territoriale au terme de la convention de financement.

L'article 2 crée une nouvelle association chargée d'une « mission d'activation » des TZCLD, qui serait compétente pour émettre un avis sur l'habilitation des territoires. Afin que cette structure puisse rendre ses avis dès les premières habilitations ayant lieu durant la période transitoire, qui s'étalerait du 1<sup>er</sup> janvier 2027 au 31 décembre 2028, un amendement a prévu la création de cette association dès le 1<sup>er</sup> janvier 2027.

L'article 3 prévoit les possibilités de suspension du contrat de travail des salariés des EBE afin de favoriser leur accès à la formation ou leur transition vers un emploi durable.

Enfin, l'article 3 bis précise l'entrée en vigueur progressive de la réforme et les mesures transitoires, avec une application générale du nouveau cadre de conventionnement à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2029. En 2027 et 2028, le dispositif perdurerait sur les territoires déjà mis en place, tandis que le renouvellement de l'habilitation devrait être demandé par les préfets et les départements.

La commission a donc ouvert, dans le cadre de la période de transition, un droit de désengagement aux départements déjà financeurs de TZCLD au titre de l'expérimentation, à condition qu'ils aient notifié au préfet un an auparavant leur volonté de quitter le dispositif. Ce délai doit permettre au préfet et aux autres collectivités de rechercher de nouveaux financements afin de ne pas déstabiliser les EBE existantes.

**Réunie le mercredi 3 juin 2026 sous la présidence de Philippe Mouiller, la commission a examiné le rapport de Frédérique Puissat et a adopté la proposition de loi modifiée par vingt amendements.**



## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Définition du public éligible et de la gouvernance territoriale du dispositif pérennisé**

*Cet article propose de pérenniser l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée et de définir l'objet du dispositif d'insertion, le public éligible, les entreprises à but d'emploi qui les recrutent, ainsi que la gouvernance territoriale du dispositif.*

*Il a fait l'objet d'une réécriture globale en séance publique à l'Assemblée nationale, laquelle a notamment permis de mieux intégrer la gouvernance territoriale au sein du réseau pour l'emploi issu de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi.*

*La commission a adopté cet article modifié par six amendements de clarification rédactionnelle et de coordination, ainsi qu'un amendement visant à prévoir le financement par l'État des frais engagés par les collectivités locales afin d'animer la gouvernance territoriale du dispositif.*

#### **I - Le dispositif proposé**

##### **A. Le dispositif expérimenté pendant dix ans**

Issue d'une proposition de loi des députés du groupe socialiste adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale et par le Sénat, la loi du 29 février 2016<sup>1</sup> a permis l'expérimentation d'un dispositif dit « territoires zéro chômeur de longue durée » (TZCLD) promu notamment par l'association ATD-Quart Monde.

Cette expérimentation repose sur la triple hypothèse que :

- personne n'est inemployable pour peu qu'on parvienne à proposer des modalités de travail adaptées à chacun ;

- le travail ne manque pas dans la mesure où il existe des activités utiles à la société qui ne sont pas assez rentables pour être effectuées par des entreprises privées ;

- l'argent ne manque pas car les coûts directs et indirects de la privation durable d'emploi (prestations sociales et externalités en termes de santé, de délinquance, d'échec scolaire, etc.) ne sont pas supérieurs au coût d'un emploi rémunéré au niveau du Smic.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée.

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) à temps choisi par des entreprises dites à but d'emploi (EBE).

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.

Initialement prévu dans **dix territoires habilités par arrêté**, et pour une durée de cinq ans, le dispositif est entré dans une seconde phase d'expérimentation grâce à la loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020<sup>1</sup> qui l'a prolongé jusqu'au 30 juin 2026 et étendu à cinquante territoires habilités par arrêté, puis 23 nouveaux territoires ayant été habilités par décret en Conseil d'État, *via* une procédure dérogatoire.

À l'initiative d'un amendement adopté au Sénat, la loi de finances pour 2026<sup>2</sup> a finalement repoussé au 31 décembre 2026 la fin de l'expérimentation.

Les lois de 2016 et 2020<sup>3</sup> ont prévu l'existence d'un comité scientifique chargé de remettre un rapport d'évaluation du dispositif et de déterminer les conditions de son éventuelle généralisation.

### **1. Le public bénéficiaire du dispositif**

En vertu de l'article 9 de la loi précitée de 2020, l'expérimentation s'adresse aux **personnes volontaires privées d'emploi depuis plus d'un an** malgré l'accomplissement d'actes positifs de recherche d'emploi et domiciliés depuis au moins six mois dans l'un des territoires participant à l'expérimentation.

Lors de la première phase de l'expérimentation, un rapport d'évaluation de l'inspection générale des finances (IGF) et de l'inspections générale des affaires sociales (Igas) mettait en avant que le profil des publics éligibles était insuffisamment ciblé. Cet écueil semble moins prégnant pour la deuxième phase d'expérimentation puisque, selon le rapport du comité scientifique de 2025, les données montrent que les publics éligibles sont bien éloignés de l'emploi : 62 % des bénéficiaires n'ont pas le baccalauréat. Le comité note aussi que :

- les volontaires sont majoritairement des femmes (56 %) et à plus d'un tiers des seniors (+ de 50 ans) ;
- près d'un quart (23 %) sont de nationalité étrangère ;

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Article 204 de la loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026.

<sup>3</sup> Au IV de l'article 9 de la loi précitée du 14 décembre 2020.

- près d'une personne privée durablement d'emploi sur cinq est en situation de handicap reconnue lors de son embauche.

## **2. Les entreprises à but d'emploi**

Relevant du secteur de l'économie sociale et solidaire, les entreprises à but d'emploi (EBE) ont vu les conditions d'établissement de leurs activités davantage encadrées par la loi de 2020. Celle-ci a en effet précisé que les bénéficiaires de l'expérimentation étaient embauchés « *pour exercer des activités économiques non concurrentes de celles déjà présentes sur le territoire* ». Le « *caractère supplémentaire des emplois ainsi créés par rapport à ceux existant sur le territoire* » a également été mentionné.

## **3. La gouvernance territoriale retenue pour l'expérimentation**

Les lois de 2016 et de 2020 ont confié l'organisation de l'expérimentation à une structure *ad hoc* dénommée comité local pour l'emploi (CLE) regroupant les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou les groupes de collectivités territoriales participant à l'expérimentation. En vertu du VII de la loi précitée de 2020, ce comité local est chargé des missions suivantes :

1° identifier les activités économiques susceptibles d'être exercées par les EBE ;

2° apprécier l'éligibilité des personnes dont l'embauche est envisagée par les entreprises conventionnées ;

3° déterminer les modalités d'information, de mobilisation et d'accompagnement des personnes en lien avec les acteurs du service public de l'emploi ;

4° promouvoir le conventionnement d'entreprises existantes ou, le cas échéant, la création d'entreprises conventionnées pour l'embauche des personnes bénéficiaires du dispositif.

### **Le comité local pour l'emploi du dispositif TZCLD**

Le décret n° 2021-863 du 30 juin 2021 relatif à l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée » détermine les missions précises et le fonctionnement du comité « *chargé de piloter l'expérimentation dans le territoire habilité* ». Il liste les personnes membres du comité local pour l'emploi, à savoir :

1° des représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements parties prenantes à l'expérimentation, dont au moins un représentant du département et un représentant de la collectivité porteuse de l'expérimentation, désignés par leur assemblée respective ;

2° un représentant du préfet de département ;

3° un représentant de l'opérateur France Travail ;

4° un représentant de la direction et d'un représentant des salariés des EBE conventionnées ;

5° un représentant des acteurs économiques locaux, notamment du secteur de l'insertion par l'activité économique, désigné par le comité local pour l'emploi ;

6° un représentant des personnes privées durablement d'emploi, désigné par le comité local pour l'emploi ;

7° un représentant de l'association gestionnaire du fonds d'expérimentation territoriale.

Il peut comprendre des membres supplémentaires relevant de ces mêmes catégories et est présidé par l'élu représentant la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale dont relève le territoire habilité pour l'expérimentation. Lorsque le territoire habilité relève de plusieurs collectivités, une co-présidence est organisée. Ce comité local se réunit au moins quatre fois par an.

### **B. Pérenniser le dispositif au sein du code du travail**

Dans sa version initiale, le présent article visait – au I – à abroger le titre II de la loi précitée du 14 décembre 2020 et – au II – à **pérenniser l'expérimentation TZCLD sous des modalités très proches de celles de l'expérimentation.**

Le dispositif aurait été applicable dans les territoires déjà habilités dans le cadre des deux expérimentations menées depuis 2016 et 2020, et étendu à l'ensemble des territoires se portant candidats et pouvant être habilités. Les conditions d'éligibilité fixées pour bénéficier du dispositif TZCLD reprenaient celles prévues par la loi de 2020.

Le même II visait à renommer les actuels « *comités locaux pour l'emploi* » (CLE) en « *comités locaux pour le droit à l'emploi* » (CLDE) et à définir les missions légales assignées à ces comités.

Il précisait les conditions et modalités d'embauche des personnes ciblées par le dispositif TZCLD. Ces embauches auraient eu lieu en contrat à durée indéterminée (CDI) par des entreprises « *conventionnées à lucrativité limitée* » – notion ne figurant pas dans les textes législatifs précédents – relevant du secteur de l'économie sociale et solidaire.

Retenant une rédaction proche de la loi de 2020, **le dispositif proposé mentionnait que les activités économiques exercées devaient être « supplémentaires à celles déjà présentes sur le territoire » et qu'examen des possibilités d'emploi dites accessibles au sein du réseau pour l'emploi devait être réalisé avant l'embauche en EBE.**

Était prévu, en outre, le financement du dispositif par l'État et les départements concernés, ainsi que les collectivités territoriales et les EPCI volontaires.

Enfin, la rédaction initiale du présent article prévoyait l'élaboration tous les cinq ans de deux rapports d'évaluation du dispositif adressés au Parlement et au ministre chargé de l'emploi.

## II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

### A. Les modifications adoptées en commission

Outre seize amendements rédactionnels du rapporteur, la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a adopté deux amendements du rapporteur :

- un premier amendement visant à améliorer la coordination entre le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) et le CLDE en créant, au sein de chaque comité local pour l'emploi (CLPE) issu de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, une « *commission locale spécialisée* » réunissant représentants des SIAE et du CLDE ;

- un second amendement, identique à un amendement d'Océane Godard (groupe Socialistes et apparentés) visant à réintroduire 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, sur le modèle de la loi de 2020.

En outre, deux amendements de Marie Pochon (groupe Écologiste et Social) ont été adoptés par la commission afin de préciser :

- pour l'un, que les emplois proposés dans le cadre du dispositif par les entreprises conventionnées permettent « *l'amélioration des compétences* » des bénéficiaires ;

- pour le dernier, qu'aucune « *autre condition* » que la résidence sur le territoire et la situation dans l'emploi ne pouvait être opposée aux personnes durablement privées d'emploi en vue de leur embauche en EBE.

### B. La réécriture du dispositif en séance publique

Le présent article a fait l'objet d'un amendement de rédaction globale du Gouvernement adopté en séance publique, et modifié par deux sous-amendements respectivement du rapporteur Stéphane Viry et de la députée Marie Pochon.

Le I du présent article vise à modifier la loi du 14 décembre 2020 afin de prolonger jusqu'au 31 décembre 2026 la durée de l'expérimentation TZCLD en cours. Le dispositif expérimental a toutefois déjà été prorogé jusqu'à la fin de l'année 2026 par l'article 204 de la loi de finances pour 2026, considéré comme définitivement adopté par l'Assemblée nationale deux jours après l'examen en séance publique de la présente proposition de loi, si bien que le I se trouve désormais redondant.

• Le 1<sup>o</sup> *bis* du II vise à pérenniser le dispositif TZCLD, en créant au sein du code du travail deux articles au sein d'un nouveau chapitre II *bis* « *Territoires zéro chômeur de longue durée* ».

Le **nouvel article L. 5132-18** préciserait l'objet des TZCLD qui demeurerait d'offrir un contrat de travail et des modalités adaptées d'accompagnement à des personnes privées durablement d'emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières.

Ces TZCLD auraient comme objectif de contribuer au développement des territoires, « *notamment par la création d'activités économiques supplémentaires à celles déjà présentes sur le territoire* ».

Les mêmes acteurs que ceux prévus par la loi de 2020, à savoir des collectivités territoriales, des EPCI ou des groupes de collectivités territoriales, pourront être à l'initiative d'un dispositif.

Enfin, le dernier alinéa de l'article L. 5132-18 préciserait qu'une évaluation quinquennale des actions menées dans le cadre du dispositif TZCLD serait menée afin de proposer des évolutions et des améliorations. Cette évaluation devrait notamment comprendre une analyse coût/bénéfice du dispositif.

Le **nouvel article L. 5132-19** définirait les EBE et le public éligible aux contrats de travail.

Le **I** du nouvel article prévoirait que les EBE embaucheraient les personnes volontaires privées durablement d'emploi sous la forme de CDI afin de « *soutenir [leur] insertion durable dans l'emploi* ».

Le **II** définirait les EBE comme relevant du secteur de l'économie sociale et solidaire et devant être « *prioritairement constituées* » par des SIAE ou des structures agréées en qualité d'entreprise adaptée (EA).

Le **III** viserait à définir plus précisément les publics éligibles à cette embauche en EBE en disposant que peuvent être recrutées « *les personnes volontaires privées durablement d'emploi depuis au moins un an malgré l'accomplissement d'actes positifs de recherche d'emploi et domiciliées depuis au moins six mois dans la zone géographique de ce territoire, après qu'ont été examinées les possibilités d'emploi accessibles* ».

- Le **1° ter** du **II** du présent article modifie l'article L. 5311-7 du code du travail, issu de la loi pour le plein emploi, afin d'insérer les entreprises à but d'emploi parmi les structures pouvant participer au réseau pour l'emploi.

- Le **2°** propose de modifier l'article L. 5311-10, lequel définit les différentes strates du réseau pour l'emploi.

Il est proposé – au *a*) – de préciser le rôle du comité départemental de l'emploi, co-présidé par le président du conseil départemental et le préfet, dans la procédure d'habilitation des territoires pour entrer dans le dispositif TZCLD. Ce comité serait chargé d'émettre un avis tout en amont de la procédure lorsqu'une ou plusieurs collectivités territoriales, groupe de collectivités territoriales ou EPCI proposent de porter la candidature d'un territoire. Le comité départemental se prononcerait une seconde fois lorsque la candidature

est finalisée, avant sa transmission officielle au ministre chargé de l'emploi par le président du conseil départemental et du préfet.

Au *b*), les dispositions visent à ajouter un IV au même article L. 5311-10 afin de créer une **commission « territoires zéro chômeur de longue durée » au sein du comité local pour l'emploi (CLPE)** issu de la loi plein emploi, compétent territorialement.

Cette nouvelle commission, qui remplacerait les comités locaux pour l'emploi expérimentaux créés en 2016 et reconduits en 2020, serait présidée par un représentant de l'une des collectivités territoriales mettant en place le territoire zéro chômeur et aurait les missions suivantes :

- contribuer à la mobilisation des collectivités territoriales et EPCI porteurs du projet ;

- organiser la coopération des acteurs du réseau pour l'emploi sur le TZCLD habilité ;

- déterminer les modalités d'information, de mobilisation et d'accompagnement des personnes volontaires ;

- identifier les activités économiques supplémentaires susceptibles d'être exercées par les EBE ;

- définir les modalités de coopérations avec les EBE ;

- apprécier l'éligibilité des personnes volontaires afin de leur donner droit à la signature d'un contrat de travail avec une EBE ;

- estimer le volume d'emplois supplémentaires pour permettre le retour à l'emploi des PPDE et ainsi, selon une disposition ajoutée par le sous-amendement du rapporteur, « répondre de façon exhaustive aux besoins recensés sur le territoire » ;

- procéder à une revue de la situation de chaque salarié et de ses possibilités d'insertion professionnelle.

Enfin, le 3° du II du présent article propose de renvoyer à un décret en Conseil d'État le soin de déterminer la composition et les modalités d'organisation et de fonctionnement de la commission TZCLD ainsi créée.

**L'Assemblée nationale a adopté cet article ainsi modifié.**

### **III - La position de la commission : une pérennisation dont les paramètres ont su trouver un équilibre**

Le rapporteur accueille favorablement la pérennisation du dispositif dit « territoires zéro chômeur de longue durée », dont la durée importante d'expérimentation, près de dix ans, rend désormais nécessaire de statuer sur son inscription dans le droit commun.

Il ressort des travaux du rapporteur, éclairés par les nombreuses évaluations conduites, que le dispositif a su trouver sa place au sein des politiques d'insertion professionnelle des collectivités locales et répondre à un manque au bénéfice des personnes les plus éloignées de l'emploi.

La rédaction de l'article 1<sup>er</sup> trouvée en séance publique à l'Assemblée nationale n'est certes pas exempte d'écueils ou d'interrogations.

Tel est par exemple le cas s'agissant de la **gouvernance territoriale**. Il ressort de l'audition de Sylvie Pradelle, vice-présidente déléguée à l'insertion du département de l'Hérault, de Valérie Andrieu, directrice générale adjointe du même département, et de Jérôme Fauconnier, ancien président de la communauté de communes du Trièves, **une inquiétude, partagée par le rapporteur, quant au risque que la commission TZCLD ait un champ territorial de compétence trop important**. Les comités locaux pour l'emploi (CLPE) qui l'hébergeront ont souvent un ressort territorial regroupant plusieurs intercommunalités et se confondant avec l'arrondissement administratif. Comme le note Jérôme Fauconnier dans sa réponse au questionnaire du rapporteur : *« l'éloignement qu'impliquerait cette nouvelle organisation démotivera les communes qui s'impliquent activement pour les activités de l'EBE et conduira à perdre le lien aujourd'hui essentiel entre le territoire et TZCLD, notamment pour le financement de l'animation. (...) »*.

De même, le rapporteur a entendu les craintes de la part de certains représentants des structures de l'insertion par l'activité économique (SIAE) ou des entreprises adaptées. Si, comme le note la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), ce risque potentiel de concurrence entre les activités des EBE et des autres structures de l'insertion est devenu un point d'attention particulier, pour le fonds comme pour les pouvoirs publics, l'articulation entre les SIAE et les EBE a parfois été difficile localement, et ce malgré l'inscription du principe de non-concurrence dans la loi de 2020.

Le rapporteur espère donc que les commissions TZCLD, qui associent, comme les CLÉ préexistants, les structures de l'IAE, permettront de mettre en place des coopérations. Le Gouvernement et les préfets devront également faire preuve de vigilance quant à l'application des dispositions du présent article qui visent à préserver les SIAE et les entreprises adaptées de toute concurrence déloyale. Le recrutement des bénéficiaires par les EBE devra ainsi respecter le principe de subsidiarité par rapport à un emploi au sein des SIAE et des EA. De même, les EBE ne pourront exercer que des activités supplémentaires au regard de celles déjà existantes sur le territoire.

En dépit de ces points, le rapporteur tient à souligner le travail important mené par le ministre du travail et des solidarités, ayant abouti à un équilibre subtil pour cette insertion législative du dispositif TZCLD au sein de l'écosystème de l'insertion professionnelle. Le rapporteur n'a donc pas souhaité modifier les paramètres de cette pérennisation au risque de la déséquilibrer.

**Les amendements (COM-10, COM-11, COM-12 et COM-13) proposés par le rapporteur ne visent donc qu'à apporter des clarifications rédactionnelles.** En particulier, l'amendement n° **COM-9** vise à préciser les conditions d'éligibilité des bénéficiaires qui se trouvent, en l'état de la proposition de loi, dispersées entre les différents articles du code du travail. L'amendement n° **COM-8** vise à supprimer la prolongation de l'expérimentation jusqu'au 31 décembre 2026, puisque cette prolongation est déjà entrée en vigueur grâce à la loi de finances pour 2026.

La commission a également adopté deux amendements identiques n° **COM-3** et n° **COM-30** de Raymonde Poncet Monge et de Monique Lubin visant à permettre une prise en charge partielle par l'État des frais, engagés par les collectivités locales, afin d'animer les commissions TZCLD et leur programme d'actions.

**La commission a adopté cet article ainsi modifié.**

## Article 2

### **Habilitation des territoires zéro chômeur et conventionnement des entreprises à but d'emploi**

*Cet article propose de pérenniser les territoires zéro chômeur de longue durée, en précisant que la procédure d'habilitation est soumise à l'accord conjoint du préfet du département et du président du conseil départemental. Il prévoit de même que la convention de financement des entreprises à but d'emploi (EBE) soit conclue pour cinq ans par ces derniers avec l'EBE, et que le département concourt à ce financement à hauteur d'une fraction du financement de l'État qui sera précisée par décret.*

*La commission a adopté cet article modifié par un amendement permettant à l'ensemble des collectivités territoriales de participer au financement d'une EBE, y compris en l'absence du département. Elle a également prévu une conférence des financeurs visant à trouver des modalités de financement pour les emplois d'encadrement au sein des EBE.*

#### **I - Le dispositif proposé**

*A. L'expérimentation TZCLD : une habilitation des territoires centralisée et un conventionnement des entreprises à but d'emploi (EBE) laissant in fine peu de marge aux initiatives locales*

##### **1. L'habilitation successive des 83 territoires « TZCLD »**

**Lors du lancement de l'expérimentation en 2016<sup>1</sup>**, un fond d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée (ETCLD) a été chargé de proposer **dix territoires** à l'habilitation du ministre. Parmi les quarante-deux candidats qui se sont alors manifestés, dix ont été retenus<sup>2</sup>, tandis que quatre ont fait l'objet d'une liste complémentaire qui n'a jamais été mobilisée.

**La loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020<sup>3</sup> a étendu cette expérimentation** à de nouveaux territoires, selon deux phases. Pour les soixante premiers territoires, les articles 10 et 11 ont précisé la **procédure d'habilitation des territoires candidats** :

- ces territoires devaient d'abord respecter les conditions définies dans un cahier des charges fixé par arrêté du ministre chargé de l'emploi ;

---

<sup>1</sup> Loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée.

<sup>2</sup> Il s'agit des territoires de Colombelles (14), de Colombey-les-belles (54), de Jouques (13), de Mauléon (79), de la Métropole de Lille (59), de Nièvre et Forêt (58), de Paris 13<sup>e</sup> (75), de Pipriac (35), de Thiers (63) et de Villeurbanne quartier Saint-Jean (69).

<sup>3</sup> Loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée ».

- puis étaient censés **obtenir l'accord du président du conseil départemental** de leur ressort ;

- et, sur proposition du fonds ETCLD, étaient enfin habilités à participer à l'expérimentation par un arrêté ministériel.

L'article 9 a par ailleurs prévu que des **territoires supplémentaires pourraient être habilités à titre dérogatoire par décret en Conseil d'État** une fois le seuil de soixante territoires franchi. Le même article précisait que les territoires déjà parties de l'expérimentation voyaient leur habilitation renouvelée de droit.

En définitive, ce sont **quatre-vingt-trois territoires qui sont ainsi habilités** « territoires zéro chômeur de longue durée » entre 2016 et 2026. Il faut noter qu'aucun retrait d'habilitation de territoire n'a été effectué.

## **2. Le fond d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée : un acteur central mais mal identifié**

La **loi n° 2016-231 du 29 février 2016** a institué un fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée (ETCLD) confié à une association relevant de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association. Ce dernier a été reconduit à compter de 2021 par la loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020.

Les missions confiées par le législateur dans le cadre de cette expérimentation sont nombreuses. Il devait ainsi :

- recevoir les demandes de candidature au dispositif, les instruire et les soumettre à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) en vue d'une éventuelle habilitation par arrêté ministériel ;

- assurer le financement des entreprises participantes par le versement à ces dernières de la contribution au développement de l'emploi, ainsi que des contributions prévues par la loi lors de leur démarrage et pour leur développement ;

- apporter aux comités locaux pour l'emploi (CLE) et aux entreprises le soutien et l'accompagnement nécessaires à la mise en œuvre de l'expérimentation ;

- dresser le bilan de l'expérimentation qui devant être adressé au Parlement.

Face à ces multiples missions, **le rapport de la Cour des comptes au sujet de l'expérimentation<sup>1</sup> parle d'un « service rendu insatisfaisant »** en dépit d'un dialogue partenarial régulier avec les acteurs locaux de l'expérimentation. Il souligne notamment que les présidents des CLE ont

---

<sup>1</sup> *Rapport de la Cour des comptes, L'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée », juin 2025.*

indiqué que l'appui juridique proposé était insuffisant, notamment sur la question centrale de la non concurrence des activités. Le rapport regrette également une « *confusion persistante* » entre le fond ETCLD et l'association territoires zéro chômeur longue durée, qui n'a pas aidé le fond à s'imposer comme acteur identifié localement.

### **B. Le dispositif proposé**

L'article 2 de la proposition de loi initialement déposée crée un article L. 5132-2-2 au sein du code du travail, afin d'instituer un fonds d'activation des territoires zéro chômeur de longue durée et d'en préciser la gestion. Il fixe également les modalités d'habilitation des nouveaux territoires.

Le I de l'article nouvellement créé charge le « fonds d'activation des TZCLD » de **veiller au respect de la mise en place des comités locaux** pour le droit à l'emploi, et d'apporter un **accompagnement aux territoires et aux EBE** qui y opèrent.

Il précise que le fonds assure le financement :

- d'une fraction de la rémunération des emplois nécessaires aux comités locaux ;
- d'une fraction des emplois supplémentaires créés par les EBE ;
- le cas échéant, d'une fraction du montant de l'indemnité légale ou conventionnelle de licenciement ;
- le cas échéant, du démarrage et du développement des EBE.

Le II conditionne l'habilitation d'un territoire au fait de satisfaire aux conditions du cahier des charges fixé par arrêté du ministre chargé de l'emploi, de préciser l'objectif de création d'emplois supplémentaires en équivalent temps plein (ETP) du territoire, d'avoir obtenu l'accord du président du conseil départemental. Une fois ces conditions réunies, c'est le fonds d'activation qui proposerait, au ministre l'habilitation du territoire, de même qu'il proposerait le retrait de l'habilitation dans le cas d'un non-respect du cahier des charges.

Il précise également que, en l'absence de cofinancement des autres collectivités territoriales, c'est le département qui assure le concours financier complémentaire à celui de l'État.

Enfin, il disposerait que les 83 territoires déjà habilités le resteraient de droit.

Le III confie la gestion du fonds d'activation à l'association chargée des mêmes fonctions par la loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 – soit le fond ETCLD. Il impose que la gouvernance de cette association soit définie par décret en Conseil d'État, et qu'un commissaire du Gouvernement assiste de droit à toutes les instances de l'association, avec un droit d'opposition motivée. Le fond est enfin tenu de publier un rapport moral et financier annuel.

## II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

### A. En commission

Outre onze amendements rédactionnels du rapporteur, la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a adopté :

- un amendement du rapporteur M. Stéphane Viry (groupe Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoires) assignant au fonds d'activation la mission d'assurer la coordination de plusieurs comités locaux pour le droit à l'emploi existants sur le territoire d'un même département<sup>1</sup> ;

- un amendement de Mme Océane Godard (groupe Socialistes et apparentés) précisant que le cahier des charges de l'habilitation doit tenir compte des spécificités des territoires ultramarins et de la Corse<sup>2</sup> ;

- un amendement de Mme Marie Poche (groupe Écologiste et Social) visant à assurer un contrôle périodique des territoires habilités<sup>3</sup>.

### B. En séance publique

**Le présent article a été intégralement réécrit par le Gouvernement lors de la séance publique** par un amendement<sup>4</sup>, sous-amendé par trois fois par le rapporteur, notamment afin d'intégrer la participation à l'évaluation du dispositif dans les missions dévolues à l'association en charge de l'activation des TZCLD<sup>5</sup>.

La rédaction globale proposée par le Gouvernement a intégré au sein du présent article des dispositions relatives au conventionnement des EBE, jusqu'alors traitées au sein de l'article 3 de la présente proposition de loi (*cf.* I du commentaire de l'article 3).

La rédaction adoptée par l'Assemblée nationale crée donc deux nouvelles sections au sein du titre III du livre I<sup>er</sup> de la cinquième partie du code du travail.

#### **1. Les dispositions relatives au conventionnement des entreprises EBE**

Le présent article crée une section consacrée au conventionnement des entreprises à but d'emploi, composée d'un unique **article L. 5132-20 nouvellement créé**.

Cet article dispose que **le préfet du département et le président du conseil départemental peuvent conclure, pour une durée maximale de cinq ans, une convention avec une EBE**. En matière de financement, il précise qu'au titre de cette convention :

---

<sup>1</sup> Amendement AS201.

<sup>2</sup> Amendement AS3.

<sup>3</sup> Amendement AS93.

<sup>4</sup> Amendement n° 172.

<sup>5</sup> Sous-amendement n° 83.

- l'État finance une fraction de la rémunération des emplois occupés par les personnes durablement privées d'emploi<sup>1</sup> ;

- le département concourt au financement de cette aide, pour une fraction qui ne peut excéder le montant forfaitaire du revenu de solidarité active (RSA) ;

- les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent suppléer le département, mais à défaut ce dernier assure l'intégralité du concours financier.

Cet article permet également à l'État de financer le démarrage et le développement de l'EBE, ou d'intervenir en faveur du rétablissement de son équilibre financier ; et aux départements, collectivités territoriales et groupements volontaires de financer à titre complémentaire les EBE.

Les modalités d'application de cet article sont renvoyées à un décret en Conseil d'État.

## **2. Les dispositions relatives à l'homologation des territoires zéro chômeur de longue durée**

Le présent article crée une section consacrée à l'homologation des TZCLD, composée de deux articles L. 5132-21 et L 5132-22 nouvellement créés.

• **Le I de l'article L. 5132-21 précise qu'une ou plusieurs collectivités territoriales ou un ou plusieurs EPCI peuvent saisir le comité départemental du réseau pour l'emploi du projet de se porter candidats à l'habilitation.**

**Le II** conditionne cette candidature auprès du préfet du département et du président du conseil départemental au respect du cahier des charges fixé par arrêté du ministre chargé de l'emploi, et à la présence d'une trajectoire d'embauche prévisionnelle. **Le IV** précise en outre que le cahier des charges doit prendre en compte les spécificités des territoires ultramarins et de la Corse.

**Le III** dispose que l'habilitation *in fine* du territoire par le ministre se fait sur proposition conjointe du préfet du président du conseil départemental. Réciproquement, **le V** dispose que, lorsque le territoire ne respecte plus le cahier des charges, le préfet et le président du conseil départemental peuvent mettre fin conjointement à son habilitation. Dans ce cas, les conventionnements des EBE dudit territoire prennent fin, ce qui interrompt le versement des aides financières de l'État et du département.

• **L'article L. 5132-22** confie à une association représentant au niveau national les TZCLD une mission « *d'activation des territoires zéro chômeur de longue durée* ». Celle-ci consiste en :

---

<sup>1</sup> Cette mention exclut de fait les postes d'encadrement au sein de l'EBE.

- un accompagnement des collectivités, des EPCI et des groupements dans l'élaboration de leur candidature à l'habilitation ainsi que la formulation d'un avis la concernant ;

- un accompagnement des EBE pour une durée de cinq ans à compter de la conclusion de la convention de financement ;

- la participation à l'évaluation du dispositif réalisée tous les cinq ans (cf. commentaire de l'article 1<sup>er</sup>).

**L'Assemblée nationale a adopté cet article ainsi modifié.**

### **III - La position de la commission**

Au terme de son instruction, le rapporteur tient à souligner l'important travail de concertation préalable qui a été réalisé dans un temps contraint afin d'aboutir à la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale. En effet, la nouvelle place donnée au préfet du département et au président du conseil départemental dans l'homologation, mais également dans le conventionnement avec les EBE, doit permettre de rapprocher l'échelon décisionnaire des territoires. Cela doit permettre de construire chaque projet en fonction des spécificités du territoire concerné.

**Le rapporteur tient à saluer l'engagement de l'ensemble des acteurs de l'expérimentation**, et singulièrement celui du fonds ECTLD. Le fait de confier la gestion des fonds relatifs au financement des TZCLD à l'agence des services de paiement (ASP), en lieu et place du fonds, s'explique néanmoins par une logique d'efficacité dans un contexte de déploiement du dispositif. Le rapporteur demeure cependant perplexe quant au double rôle du fonds ECTLD dessiné par le présent article. Celui-ci doit à la fois accompagner les collectivités souhaitant habilitier un TZCLD, tout en formulant un avis sur cette candidature. Cette position risque de fait de limiter la légitimité des avis formulés par le fonds.

Plus crucialement, **la pérennisation du dispositif TZCLD ne peut faire l'impasse d'une réflexion sur son financement**, condition première de son inscription dans le temps au sein des territoires. Or, la contribution des collectivités territoriales, et singulièrement concernant les départements, ne semble pas satisfaisante.

En effet, lors de l'audition de l'Assemblée des départements de France, ces derniers ont souligné que les départements sont contraints de financer pour chaque poste créé 13 % de la contribution au développement de l'emploi (CAE) - qui représente 95 % du Smic. Or, **seuls 37 % des personnes ayant été embauchées par une EBE lors de la deuxième phase de l'expérimentation étaient préalablement bénéficiaires du RSA**, et relevaient donc des compétences du département. **Cela peut in fine s'analyser comme un transfert de charge de l'État vers les départements**, dans une période où leur modèle de financement est plus fragile que jamais du fait de la faible

dynamique des droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Ce transfert est d'autant moins supportable pour les départements ayant fait partie des premiers expérimentateurs, puisqu'ils se sont engagés pour un financement libre, et ont subi un changement de leur mise à contribution financière sans qu'il ne leur soit possible de sortir de l'expérimentation en 2020.

La possibilité ouverte aux collectivités territoriales, par le présent article, de se substituer en partie à la contribution départementale, ne répond qu'en partie à l'enjeu souligné précédemment. En effet, en cas de changement de majorité, ou de priorité, le désengagement d'une collectivité territoriale est possible et laisse le département seul financeur jusqu'au renouvellement du conventionnement avec l'EBE.

*A contrario*, cette architecture **pose également problème pour les collectivités territoriales qui souhaiteraient financer seules un TZCLD** alors que le président du conseil départemental n'entend pas le permettre – ce qui est par exemple possible dans de grandes villes.

Face à ces constats, **le rapporteur rejoint la préconisation effectuée par la Cour des comptes dans son rapport** consacré à l'évaluation de l'expérimentation TZCLD :

*« Dans l'hypothèse d'une pérennisation de l'expérimentation, la Cour considère qu'il serait opportun de revenir sur l'obligation faite aux départements de financer les emplois créés par les EBE de leur ressort. La Cour suggère que la loi fixe à un minimum de 15 % de la subvention versée par l'État la participation de l'ensemble des collectivités territoriales et renvoie à la négociation locale, conduite sous l'égide du représentant de l'État, la signature d'une convention prévoyant l'intervention financière de l'ensemble des partenaires de l'expérimentation et leurs engagements respectifs à l'égard des publics concernés. »*

Dans cette perspective, et **afin de renforcer le respect de la libre administration des collectivités territoriales**, la commission a donc adopté un amendement n° COM-14 afin :

- d'une part, de **permettre la conclusion d'une convention de financement par toutes les collectivités et les EPCI qui le souhaitent**, sans que la présence du département ne soit obligatoire ;

- d'autre part, de **préciser que la convention de financement ne peut être conclue sans que l'ensemble des concours financiers des collectivités territoriales et EPCI ne couvre au minimum une fraction de la CAE** dont le niveau est fixé par décret.

Cet amendement conduit donc à ce qu'il **revienne au préfet du département de concerter l'ensemble des acteurs locaux** afin de trouver des concours suffisants à la conclusion de la convention de financement de l'EBE.

La commission a également entendu répondre à l'inquiétude formulée par les EBE quant à la fin du financement par l'État des postes d'encadrement. Ces derniers sont en effet essentiels pour assurer la viabilité économique de ces entreprises. Limitée par les règles constitutionnelles de recevabilité financière des amendements, elle a donc adopté un amendement **n° COM-19 renvoyant à la tenue d'une conférence des financeurs le soin de trouver un accord permettant de solvabiliser les EBE sur ce point.**

La commission a enfin adopté quatre amendements rédactionnels<sup>1</sup>.

**La commission a adopté cet article ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> Amendements n° COM-15, COM-16, COM-17 et COM-18.

### Article 3

## Modalités de suspension du contrat de travail à temps choisi

*Cet article propose des modalités de suspension du contrat de travail à temps choisi. Il prévoit également qu'un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du dispositif pérennisé.*

*La commission a adopté cet article modifié par un amendement rédactionnel.*

### I - Le dispositif proposé

#### A. Les fondements contractuels et financiers du modèle des entreprises à but d'emploi (EBE)

##### **1. Le contrat de travail en EBE : un dispositif original adapté aux publics les plus éloignés de l'emploi**

*a) L'accès à un contrat à durée indéterminée à temps choisi, entre sécurisation des parcours et limitation du retour à l'emploi ordinaire*

• L'expérimentation TZCLD repose sur un **principe d'exhaustivité, garantissant la systématique de la conclusion d'un contrat à durée indéterminée (CDI) à temps choisi**. Depuis 2016, les personnes embauchées par les EBE bénéficient ainsi de la conclusion d'un CDI, en application des dispositions des lois de 2016 et de 2020<sup>1</sup>. Si les deux premières lois d'expérimentation n'ont pas précisé la modalité du temps choisi, celle-ci a été retenue sans exception par l'ensemble des EBE.

Le « temps choisi » désigne la possibilité pour les salariés des EBE de déterminer, lors de leur embauche puis au cours de leur parcours professionnel, la quotité de travail la plus adaptée à leur situation personnelle. Les contrats de travail à temps partiel proposés en EBE aux personnes privées durablement d'emploi prévoient alors une rémunération au salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic) proportionnelle à la quotité du temps de travail choisie. Cette modalité est retenue par 54 % des salariés, qui travaillent à temps partiel à l'entrée en EBE<sup>2</sup>. Le temps de travail hebdomadaire moyen en EBE est ainsi de 29 heures, soit 0,83 équivalent temps plein (ETP)<sup>3</sup>.

Cette possibilité s'inscrit dans le prolongement de la raison d'être du dispositif, en permettant d'offrir un emploi stable **non pas en dépit des contraintes**

---

<sup>1</sup> Voir le I de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée et le II de l'article 9 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 « territoires zéro chômeur de longue durée ».

<sup>2</sup> Vers une garantie d'emploi ?, rapport d'évaluation du comité scientifique de la deuxième phase de l'expérimentation territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD), septembre 2025, p. 15.

<sup>3</sup> Réponse du Fonds ETZCLD au questionnaire.

**rencontrées par les personnes éloignées de l'emploi, mais en les intégrant à la rédaction du contrat.**

- Comme le souligne le comité scientifique d'évaluation, **cette opportunité constitue un facteur d'attractivité du dispositif pour ce public**, en complément de la proposition d'un emploi à proximité du domicile, rémunéré au Smic, pour effectuer des missions cohérentes avec les capacités et les aspirations des personnes<sup>1</sup>.

Au-delà de la dimension contractuelle *stricto sensu*, le comité scientifique d'évaluation souligne la **fonction sociale** que remplit le CDI en EBE, puisqu'il permet de renouer avec un collectif de travail, de restaurer la confiance en soi et la dignité, et d'offrir des repères stables dans un parcours professionnel et personnel souvent marqué par la précarité.

- Ces modalités contractuelles différencient le **dispositif TZCLD de l'action des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE)**.

D'après le comité scientifique d'évaluation, la valeur du temps choisi réside dans la possibilité de concilier des responsabilités familiales et professionnelles, ce qui permet notamment aux EBE d'embaucher **des publics différents des IAE**, tels que des femmes au-delà de quarante ans, des membres de familles monoparentales ou des personnes en situation de handicap<sup>2</sup>.

Par ailleurs, cette offre se distingue par sa **dimension sécurisante** des offres plus classiques des SIAE, organisant leurs actions dans une logique de court ou de moyen-terme par l'embauche en contrat à durée déterminée (CDD) et accentuant la nécessité du retour des personnes vers l'emploi ordinaire.

- Le recours systématique au CDI à temps choisi présente néanmoins **plusieurs effets de bord, par rapport à l'objectif initial du dispositif de retour à l'emploi de droit commun, et à la viabilité financière des EBE**.

D'une part, le rapport d'évaluation de septembre 2025 relève que le principe d'exhaustivité mérite d'être réinterrogé, puisqu'il contribue à écarter la réorientation vers l'emploi de droit commun, celle-ci devant demeurer la priorité des politiques d'insertion. En outre, l'attractivité du temps choisi peut **limiter la mobilité des salariés** en les inscrivant durablement dans un cadre d'emploi spécifique<sup>3</sup>.

D'autre part, le temps choisi peut être considéré comme **un facteur de fragilisation du modèle économique des EBE**. En effet, les contraintes économiques associées à certaines activités rentables peuvent remettre en cause le principe du temps choisi, par exemple lorsqu'elles impliquent du travail en soirée ou le week-end. Preuve de cette difficulté, les exigences du fonds ont

---

<sup>1</sup> Vers une garantie d'emploi ?, rapport d'évaluation du comité scientifique de la deuxième phase de l'expérimentation territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD), septembre 2025, p. 15.

<sup>2</sup> Ibid, p. 22 et 70.

<sup>3</sup> Ibid, p. 8.

progressivement été renforcées en matière de chiffre d'affaires par ETP, notamment lors de l'habilitation des nouveaux projets<sup>1</sup>.

*b) Le droit à la suspension du contrat, un vecteur d'insertion encore sous-utilisé*

La possibilité de suspendre le contrat de travail, avec l'accord du salarié, **afin de lui permettre d'accomplir une période d'essai dans le cadre d'un CDI ou d'un CDD**, traduit une préoccupation du législateur depuis la création du dispositif : éviter que l'attractivité du CDI en EBE ne se retourne contre ses bénéficiaires en constituant, par son caractère sécurisant, un facteur de verrouillage de leur trajectoire professionnelle et un frein à leur accès à l'emploi de droit commun.

Les deux lois d'expérimentation ouvrent cette possibilité lorsque le salarié se voit proposer une offre d'emploi visant une embauche en **contrat de travail à durée indéterminée ou à durée déterminée au moins égale à six mois, ou bien un contrat à durée déterminée de moins de six mois**<sup>2</sup>. En cas d'embauche à l'issue de la période d'essai, le contrat est rompu sans préavis, et l'aide financière est suspendue pendant toute la durée de la suspension. Le dispositif sous-entend ainsi un **droit de retour** du salarié.

Cette clause demeure **très faiblement activée** dans les faits, et la perspective d'un rebond vers l'emploi de droit commun, bien que prévue par la loi, reste marginale parmi les salariés des EBE. Le comité scientifique souligne en effet que les enjeux de production et d'équilibre financier des EBE peuvent conduire ces structures à être réticentes à voir partir leurs salariés les plus productifs. Ces refus ou blocages seraient toutefois marginaux<sup>3</sup>.

## **2. Le financement des entreprises participant au dispositif TZCLD**

### *a) Les aides financières à destination des entreprises*

Dans le cadre de l'expérimentation TZCLD, les entreprises de l'économie sociale et solidaire participantes étaient tenues d'embaucher les personnes volontaires privées durablement d'emploi en contrat à durée indéterminée, rémunérées au niveau du salaire minimum de croissance (Smic)<sup>4</sup>. Ce niveau de rémunération étant par construction supérieur à la productivité des bénéficiaires,

---

<sup>1</sup> Ibid, p. 70.

<sup>2</sup> Voir le II de l'article 4 de la loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée et le II de l'article 11 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 « territoires zéro chômeur de longue durée ».

<sup>3</sup> Vers une garantie d'emploi ?, rapport d'évaluation du comité scientifique de la deuxième phase de l'expérimentation territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD), septembre 2025, p. 95-96.

<sup>4</sup> Articles 4 de la loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée et 11 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 « territoires zéro chômeur de longue durée ».

ces entreprises bénéficient d'aides financières au poste, à l'instar des autres dispositifs d'insertion par l'activité économique (IAE).

Le montant de cette aide financière, appelée « contribution au développement de l'emploi », est versé par le fond d'expérimentation et correspond à une fraction comprise entre 53 % et 102 % du montant brut horaire du Smic<sup>1</sup> par équivalent temps plein. Depuis 2024 cette fraction est fixée à 95 %<sup>2</sup>.

Le fonds verse également à l'EBE une dotation d'amorçage, équivalente à 30 % du montant brut du Smic annuel par recrutement<sup>3</sup>. Il peut enfin verser un complément temporaire d'équilibre afin de permettre le rétablissement de l'équilibre financier d'une entreprise sur une année donnée.

#### **Le conventionnement des entreprises participant à l'expérimentation TZCLD**

L'article 11 de la loi du 14 décembre 2020<sup>4</sup> précise que le fonds d'expérimentation conclue avec chaque entreprise s'inscrivant dans l'expérimentation TZCLD une convention fixant les conditions à respecter pour bénéficier du financement du fonds. Il s'agit notamment :

- des engagements de l'entreprise sur sa trajectoire d'embauche prévue et son plan d'affaires ;
- du contenu des postes proposés ;
- des conditions d'accompagnement et les actions de formation envisagées pour les salariés ;
- de la part de la rémunération prise en charge par le fonds, compte tenu de la durée de travail prévue dans le contrat et en fonction du prévisionnel et de la situation économique de l'entreprise ;
- de la fraction de l'indemnité de licenciement prise en charge par le fonds.

Le président du conseil départemental est cosignataire de la convention.

#### *b) Le financement de l'expérimentation*

Si le fonds d'expérimentation a été désigné comme opérateur de la gestion financière des aides à destination des entreprises des TZCLD, ces dernières sont financées essentiellement par l'État et par les départements.

Comme précisé précédemment, la contribution au développement de l'emploi (CDE), ou aide au poste, est financée par l'État avec un concours du département. Si ce concours était fixé librement dans la mouture de l'expérimentation avant 2020, la prolongation de l'expérimentation a retenu un principe de part fixe de la CDE prise en charge par les départements.

<sup>1</sup> Article 24 du décret n° 2021-863 du 30 juin 2021 relatif à l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée ».

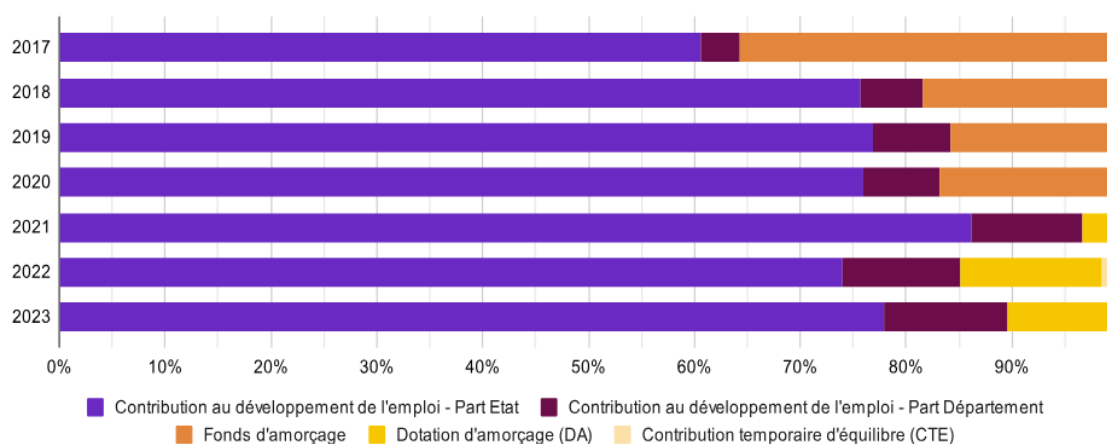
<sup>2</sup> Arrêté du 31 décembre 2024 fixant le montant de la participation de l'État au financement de la contribution au développement de l'emploi pour l'année 2025.

<sup>3</sup> Article 22 du décret précité.

<sup>4</sup> Ibid.

Celle-ci est fixée par décret, et correspond à 15 %<sup>1</sup>. Cette fraction est largement supérieure à la part des bénéficiaires du dispositif qui relèvent des compétences du département, puisque seuls 37 % de ceux-ci étaient auparavant bénéficiaires du RSA<sup>2</sup>.

### Répartition des sources des financements reçus par les EBE au cours de l'expérimentation TZCLD



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

### **B. L'article 3 encadre le conventionnement et le financement du dispositif, ainsi que les modalités de suspension et de rupture du contrat de travail**

L'article 3 visait initialement à définir les mécanismes opérationnels du dispositif TZCLD pérennisé. Il créait un nouvel article L. 5132-2-3 qui codifiait les modalités de financement des EBE par le fonds d'activation, précisait les conditions de financement du fonds et encadrait les modalités de suspension et de rupture du contrat de travail conclu dans ce cadre.

- Le I du nouvel article L. 5132-2-2 du code du travail déterminait les modalités de conventionnement du dispositif. Il prévoyait que **le fonds, désormais nommé « fonds d'activation », signait des conventions pour une période cinq ans avec le président du conseil départemental et les EBE** afin que ces dernières concluent avec les personnes éligibles des contrats à durée indéterminée (CDI) rémunérés au moins au niveau du Smic.

Étaient également précisées les conditions de financement des EBE fixées par les conventions, qui devaient notamment comprendre **une trajectoire d'embauche. Celle-ci pouvait être modifiée sous réserve de l'accord du fonds d'activation**, une obligation supplémentaire par rapport à l'expérimentation. La convention précisait également la part de la rémunération et de l'indemnité de licenciement prise en charge par le fonds, qui peut ainsi varier pour chaque EBE.

<sup>1</sup> Article 24 du même décret.

<sup>2</sup> Vers une garantie d'emploi ?, rapport d'évaluation du comité scientifique de la deuxième phase de l'expérimentation territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD), septembre 2025.

- En son **II**, l'article L. 5132-2-3 déterminait les modalités de suspension du contrat de travail. Contrairement à l'expérimentation, il était proposé que **seules les périodes d'essai afférentes à un CDI ou à un CDD d'au moins six mois puissent faire l'objet d'une demande de suspension. Les CDD de moins de six mois n'étaient donc pas inclus.**

Étaient également fixées la suspension du versement de l'aide à la rémunération du fonds pendant cette période et la rupture du contrat de travail en cas d'embauche.

- Le **III** prévoyait la reconduction automatique des conventions antérieurement conclues avec les EBE et la poursuite des contrats de travail.

- Les modalités de financement du fonds d'activation étaient ensuite encadrées par le **IV**, qui disposait que **le fonds était obligatoirement financé par l'État et les départements**, tandis que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale, les groupes de collectivités territoriales et certains organismes publics et privés pouvaient volontairement y contribuer.

Il prévoyait également la signature d'une convention pour une période de cinq ans entre le fonds d'activation et les collectivités volontaires du territoire.

- Le **V** déterminait les effets de l'interruption de l'habilitation du territoire sur les conventions et les contrats de travail.

- Le **VI** renvoyait à un décret en Conseil d'État la définition des modalités d'application du dispositif, notamment les modalités d'implication des acteurs du réseau pour l'emploi et les modalités de financement du fonds par les départements. S'agissant du financement des départements, le **VI** précisait que **le décret ne pouvait prévoir un montant du concours financier des départements pour chaque ETP supérieur au montant du RSA**, les départements pouvant toutefois réaliser une contribution volontaire supplémentaire.

- Enfin, le **VII** fixait la date d'entrée en vigueur du dispositif au 1<sup>er</sup> juillet 2026 au plus tard.

## **II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale**

### ***A. Le dispositif à l'issue de son examen en commission***

La commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements qui ont enrichi le dispositif de l'article 3.

- Les amendements du rapporteur ont renforcé la gouvernance conventionnelle et la coordination des financeurs et des gestionnaires du dispositif. La convention entre le fonds d'activation et l'EBE est ainsi devenue une **convention « tripartite »**, le président du conseil départemental y étant associé non plus comme simple cosignataire. Par ailleurs, il était prévu que les conventions doivent **préciser les modalités de coopération de l'EBE avec le comité local**

**pour le droit à l'emploi** (CLDE). La notion de « trajectoire d'embauche prévue » a également été remplacée par celle de « projets d'embauche ». Les conventions signées entre le fonds et les territoires devaient également préciser le « *partage des rôles et des responsabilités entre le fonds d'activation et les collectivités territoriales signataires* ».

En deuxième lieu, les cas de suspension du contrat de travail ont été élargis, pour **permettre au salarié de suivre une formation**.

En troisième lieu, les modalités de financement ont fait l'objet de modifications substantielles. La mention du plafonnement de la contribution obligatoire des départements en référence au montant forfaitaire du RSA a été supprimée. L'article 3 prévoyait ainsi qu'elle soit fixée par décret et plafonnée à un montant exprimé en pourcentage de la participation de l'État. Par ailleurs, trois amendements adoptés contre l'avis du rapporteur ont introduit **la faculté pour les conseils départementaux de se retirer des conventions avant leur terme**, selon des modalités déterminées par décret.

Enfin, les matières renvoyées au décret en Conseil d'État ont été regroupées, et deux nouvelles matières ont été ajoutées : les modalités d'accès du fonds aux données de France Travail nécessaires à l'établissement du bilan de privation durable d'emploi (2° bis) et la **procédure de retrait d'une habilitation** (7°).

La commission a par ailleurs extrait du corps de l'article L. 5132-2-3 les dispositions relatives à l'entrée en vigueur (nouveau II de l'article 3) et à la reconduction automatique des conventions antérieures (nouveau III de l'article 3), en étendant cette reconduction aux conventions conclues dans le cadre de la loi du 14 décembre 2020, et non plus seulement à celles issues de la loi du 29 février 2016. Pour faciliter la transition entre l'expérimentation et la pérennisation du dispositif, la commission a également prévu la poursuite des contrats de travail conclus dans le cadre de la loi de 2020 précitée.

#### *B. La réécriture du dispositif en séance publique*

Le texte adopté en séance publique résulte d'une réécriture globale de l'article 3, portée par un amendement du Gouvernement rédigé en concertation avec le rapporteur Stéphane Viry. Par cet amendement, **l'article a été substantiellement réduit et plusieurs éléments du dispositif ont été intégrés à l'article 2 et au nouvel article 3 bis de la proposition de loi**.

En son **I bis** nouveau, l'article 3 vise désormais à compléter le chapitre II bis du titre III du livre Ier de la cinquième partie du code du travail, en y ajoutant deux nouvelles sections. La section 5, intitulée « *Contrat de travail* », comprendrait un unique article L. 5132-23, qui ne conserverait des dispositions antérieures que les **modalités de suspension du contrat de travail**. Du fait de l'adoption d'un sous-amendement d'Anaïs Belouassa-Cherifi (groupe La France Insoumise - Nouveau Front Populaire), il est précisé que le **contrat de travail est à temps choisi**. Cette modalité, bien que mise en œuvre

systématiquement dans les EBE, n'avait pas été inscrite dans les deux premières lois d'expérimentation.

La section 6, intitulée « *Dispositions d'application* », comprendrait un unique article L. 5132-24, qui renverrait à un décret en Conseil d'État la définition des modalités d'application de l'ensemble du chapitre.

**L'Assemblée nationale a adopté cet article ainsi modifié.**

### **III - La position de la commission**

Le rapporteur soutient la pérennisation du caractère spécifique des contrats de travail conclus dans le cadre de l'expérimentation. Il considère en effet que le recours au temps choisi permet une meilleure intégration des personnes durablement privées de l'emploi aux EBE ainsi que l'élargissement du public éligible à des personnes encore fortement touchées par un éloignement de l'emploi, telles que les personnes en situation de handicap ou les membres des familles monoparentales.

Le rapporteur rappelle toutefois que l'attractivité de ces modalités ne doit pas conduire à déstabiliser les autres dispositifs d'insertion, et espère que les commissions TZCLD permettront une conciliation des atouts de chaque dispositif d'insertion par l'activité économique.

Par ailleurs, le rapporteur accueille favorablement l'extension des cas de suspension des contrats de travail à la réalisation d'une formation par le salarié, cette possibilité favorisant, à terme, son retour vers un emploi ordinaire. Cette finalité devrait en effet constituer un des objectifs du dispositif des territoires zéro chômeur longue durée.

Ainsi, l'**amendement COM-20** du rapporteur réalise une simple précision rédactionnelle.

**La commission a adopté cet article ainsi modifié.**

*Article 3 bis*

**Entrée en vigueur du dispositif et renouvellement des habilitations**

*Cet article propose des modalités d'entrée en vigueur du dispositif pérennisé et de renouvellement des habilitations et des conventions pour les territoires déjà habilités.*

*La commission a adopté cet article modifié par six amendements.*

**I - Le dispositif introduit par l'Assemblée nationale en séance publique**

Lors de l'examen de la proposition de loi en séance publique par l'Assemblée nationale, un amendement du Gouvernement portant article additionnel après l'article 3, préparé en concertation avec le rapporteur Stéphane Viry, a été adopté.

L'article 3 *bis* s'attache à déterminer les modalités d'entrée en vigueur du dispositif pérennisé et encadre le renouvellement des habilitations et des conventions des territoires déjà habilités lors de l'expérimentation. Il ne comporte pas de dispositions codifiées.

- Le **I** indique que l'expérimentation est pérennisée au 1<sup>er</sup> janvier 2027.
- Le **II** permet l'entrée en vigueur de la disposition – soit le **I** de l'article 1<sup>er</sup> - prolongeant de six mois l'expérimentation afin qu'elle prenne fin au 31 décembre 2026. Il s'agit toutefois d'une disposition redondante avec l'article 204 de la loi de finances pour 2026<sup>1</sup>, qui a déjà prévu cette prolongation.
- En ses **III** et **IV**, l'article 3 *bis* prévoit une **période transitoire de deux ans**, du 1<sup>er</sup> janvier 2027 au 31 décembre 2028, **afin de permettre la mise en œuvre du nouveau cadre de gestion des conventionnements et des aides financières du dispositif**. Durant cette période, l'ancien cadre de conventionnement prévu aux articles 10 et 11 de la loi du 14 décembre 2020 est donc applicable, le nouveau cadre de conventionnement entrant en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2029.

La DGEFP a en effet informé le rapporteur que l'Agence des services et des paiements (ASP) serait en charge de la gestion du versement des aides financières, remplaçant ainsi le fonds dans cette mission. Cette transition nécessiterait que l'ASP développe un système d'information, justifiant cette période de transition<sup>2</sup>.

Par ailleurs, le **III** applique également cette période de transition à la création de la nouvelle association en application du nouvel article L. 5132-22 du code du travail, le fonds exerçant toujours sa mission d'accompagnement et de financement du dispositif jusqu'en 2029.

---

<sup>1</sup> Article 204 de la loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026.

<sup>2</sup> Réponse de la DGEFP au questionnaire du rapporteur.

- En son **V**, l'article prévoit que les territoires habilités en application du titre II de la loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 **renouvellent leur habilitation dans un délai fixé par décret, qui ne peut excéder deux ans à compter de la promulgation du texte**. Il indique que chaque territoire concerné adresse au représentant de l'État dans le département et au président du conseil départemental une demande de renouvellement de son habilitation, après s'être mis en conformité avec les exigences du cahier des charges.

Il est défini que le renouvellement de l'habilitation peut être autorisé par arrêté du ministre chargé de l'emploi **sur proposition conjointe du représentant de l'État dans le département et du président du conseil départemental**. À l'expiration du délai et à défaut de renouvellement de leur habilitation, les territoires concernés ne sont plus habilités. Dans ce cas, le représentant de l'État dans le département doit mettre fin au conventionnement de l'entreprise à but d'emploi.

- Les **VII** et **VIII** de l'article précisent que les contrats de travail des territoires déjà habilités se poursuivent en application du nouvel article L. 5132-23 du code du travail, tandis que les conventions des EBE sont automatiquement reconduites pendant la période de transition.

Ces dernières dispositions impliquent que **les départements ne puissent pas dénoncer les conventions auxquels ils sont parties, et doivent poursuivre le financement des EBE conventionnées dans le cadre de l'expérimentation jusqu'à l'achèvement de la période transitoire**.

## **II - La position de la commission**

Si le rapporteur est en faveur de l'adoption du dispositif retenu à l'issue de la concertation des acteurs, il lui a été fait part de certaines craintes légitimes quant à la rédaction de l'article 3 *bis*.

Tout d'abord, l'association TZCLD ainsi que le fonds ETCLD ont porté à l'attention du rapporteur les difficultés que suscite l'entrée en vigueur en 2029 de l'article L. 5132-22, permettant la création de la nouvelle association. Elle serait en effet chargée de formuler un avis sur les candidatures d'habilitation des territoires pouvant être déposées dès 2027, mais ne pourrait démarrer cet accompagnement qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2029. Le rapporteur estime ainsi que ce décalage pourrait nuire au pilotage efficace du dispositif.

En outre, le rapporteur considère que le cadre de renouvellement des conventions constitue un point de déséquilibre du texte, auquel il semble nécessaire de remédier. Les Départements de France ont en effet indiqué au rapporteur que l'obligation de poursuite des conventions pendant la période transitoire empêchait des départements sur lesquels des territoires seraient déjà habilités de cesser de concourir au financement d'une ou plusieurs EBE, et ce indépendamment de leur volonté. Des départements refusant la poursuite du dispositif seraient ainsi « piégés », selon le terme employé en audition, et

forcés de poursuivre le financement jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau cadre de conventionnement. Le rapporteur partage cette observation, et considère que cette disposition va à l'encontre de l'autonomie des départements, ceux-ci ne disposant quasiment plus de marges de manœuvre fiscales et pâtissant d'une situation financière parfois critique.

Pour garantir l'équilibre du dispositif, le rapporteur a donc proposé plusieurs évolutions.

- Tout d'abord, pour que la nouvelle association prenne en main ses nouvelles missions et puisse faciliter le pilotage du dispositif pérennisé dès le début de la période transitoire, le rapporteur a proposé de permettre sa création dès la pérennisation de l'expérimentation au 1<sup>er</sup> janvier 2027, par l'amendement **COM-22**.

- Le rapporteur propose, par l'amendement **COM-23**, de rappeler **le caractère facultatif de la demande de renouvellement des territoires déjà habilités**. Le rapporteur souligne en effet que l'efficacité du dispositif repose sur la volonté des territoires de le reconduire, notamment au vu de ses effets sur l'amélioration de l'activité économique et du taux d'emploi dans le territoire.

- L'amendement **COM-26** du rapporteur propose quant à lui **d'accorder aux départements la possibilité de se retirer du financement du dispositif au cours de la période transitoire**. Il permet au président du conseil départemental de dénoncer les conventions conclues avec les EBE, ainsi que les conventions existantes de financement prorogées durant cette période.

Afin de préserver la continuité du dispositif et d'anticiper les conséquences d'un retrait du département, l'amendement propose que **cette décision soit notifiée par le président du conseil départemental au préfet, avec un délai de préavis d'un an** avant sa prise d'effet. Ce délai doit permettre au préfet d'engager les concertations nécessaires avec les acteurs locaux et les autres collectivités territoriales susceptibles de participer au financement du dispositif afin d'assurer, le cas échéant, la poursuite de celui-ci.

De ce fait, en prévision de la charge administrative découlant de la conclusion des conventions et en vue de faciliter le processus de transition, le rapporteur propose par cet amendement, et l'amendement **COM-22**, **d'accorder une dérogation aux territoires concernés, leur permettant de conclure immédiatement une convention selon les modalités prévues par le dispositif de droit commun**. À défaut, ces territoires auraient été contraints de conclure, entre 2027 et 2028, une convention dans les conditions prévues par la loi du 14 décembre 2020 relative à l'expérimentation, puis de conclure une nouvelle convention dès 2029 sur le fondement du nouvel article L. 5132-20 du code du travail.

- Enfin, le rapporteur a proposé plusieurs amendements rédactionnels.

**La commission a adopté cet article ainsi modifié.**

*Article 4*

**Gage financier de la proposition de loi**

*Cet article gage les conséquences financières de l'adoption de la présente proposition de loi sur une majoration de la dotation globale de fonctionnement et une augmentation de la fiscalité sur les produits du tabac.*

*La commission a adopté cet article sans modification.*

**I - Le dispositif proposé**

Le présent article gage au **I** la charge résultant de la présente proposition de loi sur les finances de l'État par une augmentation de la fiscalité sur les produits du tabac.

Il est procédé au même exercice au **II**, les conséquences financières pour les collectivités territoriales étant gagées par une majoration de la dotation globale de fonctionnement et par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs afin de compenser l'incidence financière de la présente proposition de loi.

**II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

**III - La position de la commission**

La commission appelle le Gouvernement à lever le gage en séance publique.

**La commission a adopté cet article sans modification.**



## EXAMEN EN COMMISSION

*Réunie le mercredi 3 juin 2026, sous la présidence de M. Philippe Mouiller, président, la commission examine le rapport de Mme Frédérique Puissat, rapporteur, sur la proposition de loi n° 311 (2025-2026) visant à exercer l'accès à l'emploi, à pérenniser et à étendre progressivement l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée » comme solution de retour à l'emploi pour les personnes privées durablement d'emploi.*

**M. Philippe Mouiller, président.** – Nous en terminons par l'examen du rapport de Frédérique Puissat et l'élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi visant à exercer l'accès à l'emploi, à pérenniser et à étendre progressivement l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée » (TZCLD) comme solution de retour à l'emploi pour les personnes privées durablement d'emploi, déposée à l'Assemblée nationale par Stéphane Viry et plusieurs de ses collègues, et adoptée par l'Assemblée nationale le 27 janvier 2026.

Ce texte est inscrit à l'ordre du jour des travaux du Sénat du mardi 9 juin.

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Cette proposition de loi a été adoptée à l'unanimité à l'Assemblée nationale, preuve que le dispositif TZCLD fait l'objet d'un consensus transpartisan. Il a néanmoins suivi une trajectoire mouvementée : le texte a été examiné en commission en mai 2025, seule la discussion générale s'est tenue en juin, l'examen des articles en séance publique n'ayant pu avoir lieu qu'en janvier 2026.

Ces sept mois de jachère ont été mis à profit par le Gouvernement ; il me faut en effet saluer le travail rigoureux conduit durant cette période par le ministre du travail, en concertation avec l'ensemble des parties prenantes : associations, monde de l'insertion par l'activité économique (IAE), mais aussi départements. Ce travail a donc mené à une réécriture intégrale de la proposition de loi, qui a permis de satisfaire, pour l'essentiel, les acteurs concernés. Pour autant, ce chantier ayant abouti tardivement, le texte qui nous est transmis conserve de réelles marges d'amélioration, que je vous exposerai dans un second temps.

Dernier élément de contexte, et non des moindres, après dix années d'expérimentation, deux travaux d'évaluation d'une grande rigueur, l'un produit par le comité scientifique du dispositif, et l'autre par la Cour des comptes, ont été rendus postérieurement au début des discussions à l'Assemblée nationale. Ces travaux enrichissent notre vision, et doivent nous amener à des évolutions relatives au financement du dispositif.

Avant de vous exposer la nature du texte qui est soumis à notre délibération, laissez-moi revenir brièvement sur les enseignements de l'expérimentation.

Le projet « territoires zéro chômeur de longue durée » a été porté par des associations de lutte contre la précarité, fort de trois convictions : l'idée que nul n'est inemployable lorsque l'emploi est adapté aux capacités des personnes ; le constat que de nombreux travaux d'utilité publique ne sont pas réalisés faute de rentabilité marchande ; et la croyance, qui a mal vieilli, selon laquelle « ce n'est pas l'argent qui manque » ; autrement dit, la privation durable d'emploi coûterait plus cher à la collectivité que la création d'emplois aidés.

Une expérimentation sur ces bases a donc été lancée par le législateur en 2016, dans onze territoires habilités, puis renouvelée en 2020, portant le nombre de territoires habilités à 83. Au 1<sup>er</sup> janvier 2026, ces territoires accueillent 92 entreprises à but d'emploi (EBE), embauchant 3 813 personnes.

Dans les faits, cette expérimentation a été pilotée par le fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée (fonds ETCLD), qui était chargé des financements versés aux EBE, mais également de l'accompagnement des collectivités souhaitant rejoindre l'expérimentation, ainsi que des entreprises conventionnées.

Pour la reconduction de l'expérimentation, la loi de 2020 a opté pour une gouvernance amendée, notamment en confiant un droit de veto au département lors de l'habilitation d'un TZCLD de son ressort. Parallèlement, elle a permis de préciser par décret que les départements doivent financer 15 % de la rémunération accordée à chaque emploi créé en EBE. Cette part additionnée à la part de l'État et aux aides à l'amorçage des entreprises, les financements publics ont représenté, selon la Cour des comptes, 47 millions d'euros en 2023.

Dans ce contexte, la proposition de loi qui nous est transmise vise à pérenniser cette expérimentation, en harmonie avec les autres leviers d'insertion par l'activité économique.

L'article 1<sup>er</sup> reprend les principes fondateurs de l'expérimentation en définissant les territoires zéro chômeur de longue durée, ainsi que les entreprises à but d'emploi. Ces dernières devraient relever du secteur de l'économie sociale et solidaire (ESS), et être « prioritairement constituées par des structures d'insertion par l'activité économique ou des entreprises adaptées (EA) ». Cette priorité s'inscrit dans l'esprit de la seconde phase de l'expérimentation, qui n'avait pas encore eu de mise en œuvre concrète, puisque très rares sont les structures de l'IAE à avoir directement porté des EBE.

Ce point, conjugué au caractère « supplémentaire » des activités économiques des EBE, sera important pour répondre aux craintes de certains représentants des structures de l'IAE. Ces derniers m'ont en effet fait part en audition d'une forme de « concurrence déloyale » du fait notamment du meilleur financement dont les EBE bénéficient. Néanmoins, cela n'est pas une vérité générale et la coordination entre l'IAE et les EBE s'organise très bien dans certains départements. Il s'agit toutefois d'un point d'alerte que le Gouvernement et les collectivités locales doivent garder à l'esprit pour la mise en œuvre du dispositif.

La définition du public éligible serait identique à celle qui a été retenue par les lois de 2016 et 2020, puisqu'il s'agirait des « personnes volontaires privées durablement d'emploi depuis au moins un an malgré l'accomplissement d'actes positifs de recherche d'emploi et domiciliées depuis au moins six mois dans la zone géographique de ce territoire ». Dans les faits, les travaux d'évaluation confirment que la seconde phase d'évaluation a ciblé des personnes éloignées de l'emploi. Le comité scientifique note que les volontaires recrutés sont majoritairement des femmes – à 56 % –, à plus d'un tiers des seniors de plus de 50 ans, et que près d'une personne sur cinq est en situation de handicap reconnue lors de son embauche.

Enfin, concernant la gouvernance territoriale, l'article 1<sup>er</sup> s'appuie sur les points forts du dispositif expérimental en tenant compte des remarques de l'évaluation. En lieu et place des comités pour l'emploi TZCLD, l'article crée une commission « territoires zéro chômeur de longue durée » en la rattachant au réseau pour l'emploi issu de la loi du 16 décembre 2023, comme le recommandait la Cour des comptes. Cette commission, présidée par un représentant d'une collectivité locale porteuse du projet, serait placée au sein des comités locaux pour l'emploi (CLE) et serait notamment chargée d'apprécier l'éligibilité des personnes au dispositif, d'organiser la coopération des acteurs du réseau pour l'emploi ou d'identifier les activités supplémentaires susceptibles d'être exercées par les entreprises à but d'emploi.

Il ressort de mes auditions une crainte, partagée par des acteurs de territoires déjà habilités, de voir cette commission disposer d'une compétence territoriale trop large et travailler de fait en moins bonne intelligence que les CLE actuels. Il est vrai que les comités locaux du réseau pour l'emploi recouvrent souvent un périmètre de plusieurs intercommunalités. La bonne coordination des travaux et le respect du principe de subsidiarité seront un point d'attention majeur pour la mise en œuvre de cette nouvelle gouvernance territoriale.

L'article 2 précise la procédure d'habilitation des territoires zéro chômeur, qui serait soumise à l'accord conjoint du préfet et du président du conseil départemental. Il prévoit également que la convention de financement des EBE soit conclue pour cinq ans par ces derniers avec l'EBE, et que le département concourt à ce financement à hauteur d'une fraction du financement de l'État qui sera précisée par décret. Les échanges avec l'administration laissent à penser que le montant de 15 % pourrait être reconduit.

Afin de faciliter le rebond des personnes concernées vers le milieu ordinaire du travail, ou des formations en IAE, l'article 3 crée des modalités de suspension du contrat de travail à temps choisi auprès de l'EBE pour réaliser une période d'essai au sein d'une entreprise.

L'article 3 *bis* fixe enfin les modalités d'entrée en vigueur du nouveau dispositif, ainsi que de renouvellement des habilitations et des conventions pour les territoires déjà habilités.

Comme je l'ai indiqué dans mon propos liminaire, le texte qui nous est soumis a fait l'objet d'une concertation approfondie. Les paramètres pour la pérennisation trouvés par l'article 1<sup>er</sup> sont certes imparfaits, mais il me semble préférable de ne pas modifier les options retenues qui représentent un point d'équilibre. Je salue particulièrement le choix fait de décentraliser le dispositif, pour le mettre au plus près des besoins des territoires, et ainsi s'assurer que cette offre soit réservée aux territoires les plus touchés par le chômage de longue durée.

Certains points de cette pérennisation pourront être améliorés par des textes ultérieurs et la proposition de loi elle-même contient le principe d'une évaluation quinquennale du dispositif pour proposer des axes d'amélioration.

Pour autant, une adoption conforme ne me semble pas non plus souhaitable au vu de la place réservée aux collectivités territoriales, et singulièrement aux départements. En l'état, une entreprise à but d'emploi ne peut être conventionnée sans que le département s'engage à la financer. Une possibilité de concours des collectivités locales est prévue, mais de manière supplétive seulement. Par ailleurs, un département investi depuis 2021, voire depuis 2016, au sein du dispositif devra attendre le 31 décembre 2028 pour se désengager, alors même que les règles de financement ont changé, et que seuls 37 % des embauches en EBE concernent des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA).

Face à ce constat, je vous proposerai de faire confiance à l'intelligence de nos territoires, en débloquent les possibilités de conventionner des EBE. Il s'agirait d'abord de supprimer la participation obligatoire des départements au dispositif, en prévoyant que la convention doit garantir une part de financement apporté par les collectivités territoriales, mais que ces dernières peuvent librement s'entendre sur la répartition de l'effort. Ainsi, un établissement public de coopération intercommunal (EPCI) qui en aurait les moyens pourrait, même sans avoir convaincu le département de s'engager, financer une EBE.

Cette possibilité rejoint en outre la recommandation émise par la Cour des comptes dans son évaluation, et il me semble dommage d'avoir produit autant de travaux de qualité pour ne pas s'en saisir lors de la traduction législative.

Par conséquent, je vous proposerai d'instaurer, dans le cadre de la période de transition entre l'expérimentation et le nouveau dispositif, un droit au désengagement de la part des départements déjà financeurs des TZCLD au titre de l'expérimentation.

Il me semble juste de considérer que de nouvelles règles supposent une renégociation des conventions en cours. Ayant à cœur de ne pas déstabiliser les structures qui œuvrent sur le terrain, il vous sera toutefois proposé de prévoir un préavis d'un an, afin de permettre au préfet de trouver de nouveaux financements auprès de collectivités qui n'ont pas encore été mises à contribution.

Reste un dernier point, principal sujet de discorde que j'anticipe avec le Gouvernement. Ce dernier nous invitait en effet à une adoption conforme, de peur qu'au terme de l'expérimentation, au 31 décembre prochain, aucune disposition n'ait été votée. Cette urgence alléguée ne me convainc pas pour trois raisons.

D'abord, et je le rappellerai au ministre en séance, le Gouvernement aurait eu tout loisir d'enclencher la procédure accélérée à l'Assemblée nationale, permettant ainsi une commission mixte paritaire (CMP) et une adoption définitive dans les meilleurs délais. De même, c'est à la demande de notre commission, et du président Mouiller en particulier, que le texte est inscrit à l'ordre du jour de nos travaux en séance dans le cadre d'une semaine sénatoriale. Il y va donc de la responsabilité du Gouvernement, si le calendrier s'est resserré.

Ensuite, il me semble que le sujet de liberté d'administration de nos collectivités territoriales ne peut être sacrifié sur l'autel de la gestion du calendrier parlementaire.

Mais surtout, cette expérimentation a déjà été prolongée par amendement lors du projet de loi de finances (PLF) pour 2026, et qu'en toute hypothèse, il lui serait loisible de suivre le même procédé pour permettre d'inscrire le cas échéant une nouvelle lecture dans une assemblée.

Je vous inviterai à soutenir ce texte modifié par les amendements proposés - plusieurs d'entre eux ne portent que des clarifications rédactionnelles.

En tenant compte des évaluations, et sans satisfaire l'intégralité des parties, puisque nous ne revenons pas sur le délicat équilibre du positionnement entre les TZCLD et les structures de l'insertion par l'activité économique (SIAE), je vous proposerai de préciser la place des collectivités territoriales dans le dispositif. L'insertion professionnelle est certes une compétence des départements, mais nous savons que le chômage de longue durée est une préoccupation de l'ensemble des élus, y compris dans les communes.

Autrement dit, toutes les volontés sont bonnes à prendre dans la lutte contre le chômage !

Pour finir, il m'appartient de vous proposer un périmètre pour l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution. Je vous propose de considérer que cette proposition de loi comprend des dispositions relatives à l'expérimentation « territoires zéro chômeur longue durée » et à sa pérennisation.

En revanche, ne présenteraient pas de lien, même indirect, avec le texte déposé, des amendements relatifs aux structures d'insertion par l'activité économique, aux dispositions relatives à l'assurance chômage, et aux dispositions relatives au RSA.

*Il en est ainsi décidé.*

**Mme Corinne Bourcier.** – Je remercie le rapporteur pour la qualité de son travail. Je partage ce constat et l'esprit qui sous-tend le rapport.

Je reprends les propos de mon collègue François Gernigon du Maine-et-Loire, territoire d'expérimentation. L'expérimentation TZCLD a apporté aux structures d'insertion et d'inclusion dans l'emploi le chaînon manquant qui faisait souvent défaut : la possibilité d'accéder à un CDI à l'issue d'un parcours d'insertion. Elle a démontré toute la pertinence de cet outil.

Pour beaucoup de nos concitoyens, la stabilité offerte par un CDI est indispensable pour construire un projet de vie et s'inscrire durablement dans l'emploi.

Cette expérimentation repose sur une conviction forte : nul n'est inemployable. Elle part aussi d'un constat simple : de nombreux travaux utiles à la collectivité ne sont pas réalisés, faute de rentabilité marchande suffisante. Pourtant, les besoins existent, les compétences aussi. Ce n'est pas le travail qui manque.

Les EBE ont démontré qu'il était possible de faire se rencontrer ces besoins et ces compétences tout en créant de la valeur sociale, économique et humaine pour les territoires. Elles montrent aussi que ces emplois apportent souvent autant qu'ils coûtent aux finances publiques, en réduisant les dépenses liées au chômage de longue durée et en favorisant le retour à l'activité.

Enfin, il peut être intéressant de faire confiance aux territoires. La suppression de la participation obligatoire des départements irait dans le sens d'une plus grande souplesse. Il semblerait légitime que la convention garantisse une participation des collectivités territoriales engagées dans le dispositif. Des discussions devraient s'engager, et ces dernières pourraient librement s'entendre sur la répartition de l'effort. L'enjeu n'est pas que les collectivités territoriales se désengagent, mais de leur permettre de participer selon des modalités adaptées à leur situation. Je suppose que la convention garantira la contribution des collectivités engagées dans le projet. C'est au plus

près du terrain que se construisent les solutions les plus adaptées aux besoins des habitants. Cette expérimentation en est une illustration concrète.

Malgré tout, cette suppression ne risque-t-elle pas d'accentuer les inégalités territoriales ? Le président de Plein Emploi Solidaire du Maine-et-Loire s'interroge. Il aurait souhaité l'existence d'un conventionnement des EBE sur l'ensemble du territoire pour éviter ces inégalités.

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – Je suis très inquiète du risque de ne pas voter conforme ce texte, et pourtant, j'ai déposé des amendements qui sont loin d'être anodins.

Certes, la procédure est tardive. Nous avons témoigné de notre insatisfaction auprès du ministère. Nous aurions aussi voulu qu'il engage la procédure accélérée. On nous a opposé un argument législatif : comme la discussion avait démarré en deux temps, le Gouvernement n'aurait pas le droit de recourir à une procédure accélérée qui n'était pas prévue au début. Je ne sais pas si c'est vrai ou faux, mais j'en doute... Dans un calendrier plus que saturé, il y a un risque que la navette ne puisse être terminée à temps.

Notre groupe était prêt à ne pas prendre ce risque. Mais puisque le rapporteur dépose des amendements, deux de nos amendements nous semblaient importants : revenir à des financements, au moins partiels, des postes d'encadrement, et permettre le cofinancement du projet d'ingénierie territoriale par l'État. C'était d'autant plus nécessaire que deux expérimentations ont eu lieu, et que ces points figuraient dans la deuxième expérimentation.

Le profil du public suivi dans les TZCLD n'a rien à voir avec celui des autres opérateurs de l'insertion : 25 % de personnes en situation de handicap, souvent des femmes avec charge d'enfants ayant des problèmes de mobilité et de garde, des personnes très âgées... Cela nécessite un encadrement renforcé et des postes d'encadrement. L'évaluation de la deuxième phase montrait qu'il fallait augmenter leur nombre et accroître les qualifications.

Ne pas retrouver ces deux financements bloquerait le développement des expérimentations en cours et interdirait le développement de nouveaux territoires.

Nous étions prêts à retirer nos amendements, si vous vous étiez engagée à faire un vote conforme. Nous estimons qu'il ne faut pas prendre le risque d'un vote non conforme, dans l'intérêt de cette expérimentation.

Vous avez mentionné la crainte, dans un département en particulier, de non-complémentarité, tant des publics que des activités. Le rapport scientifique d'évaluation affirme qu'il faut entendre cette crainte, mais que la deuxième expérimentation prouve qu'elle s'avère en majorité non fondée, tant en raison du périmètre infraterritorial des expérimentations que par les activités proposées. Peu d'activités rentrent en concurrence, ou sinon marginalement.

Nous étions prêts aussi à déposer deux amendements de nature à rassurer les acteurs, pensant qu'il y a un problème en réglementant l'accès des EBE au marché concurrentiel par une procédure plus ferme et en confiant à la commission TZCLD le contrôle de la complémentarité des activités. Nous aurions pu défendre ces amendements, notamment celui sur le financement des postes d'encadrement pour la viabilité des structures, en tirant profit des rapports d'évaluation.

Toutefois, il ne me semble pas possible, je le répète, de ne pas voter conforme ce texte, à moins que le Gouvernement se soit engagé à ce que la navette puisse aboutir avant la fin de la législature.

Vous avez déposé un amendement visant à supprimer l'obligation de financement du département, et introduisez un préavis d'un an, alors que les départements qui sont déjà engagés ont deux ans pour le faire. Réduire de deux ans à un an est de nature à fragiliser des milliers d'emplois. Peu de personnes pourront se tourner vers d'autres dispositifs d'insertion ; la majorité d'entre elles vont se retrouver au chômage de longue durée.

Quelles garanties avez-vous pour que ce dispositif ne soit pas mis en péril si nous amendons ce texte ?

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – Ici même, hier soir, nous étions réunis pour voir un documentaire sur les EBE, notamment l'EBE Val'oriSon53 de Laval, créé il y a seulement quelques années. Les témoignages des employés des EBE, partout en France, étaient bouleversants de vérité. Ils montrent l'impérative nécessité de répondre aux demandes d'emploi de toute personne. On ne peut dire constamment qu'il faut mettre tous les chômeurs au travail et ne pas trouver de solution.

J'ai travaillé pendant plus de douze ans sur la question de l'insertion par l'activité économique. C'était effectivement un maillon manquant, comme le disait Mme Bourcier. À Laval, 40 personnes en CDI sont rentrées dans ce dispositif. Effectivement, elles n'étaient pas toutes allocataires du RSA. Je rappelle que Philippe Mouiller avait visité cette structure pour promouvoir les TZCLD. Cela a fait son chemin, puisque cette expérience est très positive.

Elle part d'un autre postulat : on ne fait pas une offre à un chômeur, on regarde ce qu'il est capable d'offrir, et on couple cette capacité avec les besoins du territoire. Cela ne doit pas être en concurrence avec les autres structures d'IAE ni le monde économique « classique ». J'avais beaucoup insisté sur ce point auprès du ministre. Cette donnée a été prise en compte pour la réécriture de cette proposition de loi. Les TZCLD ne doivent pas être un moyen de détruire d'autres structures, qui interviennent successivement dans le parcours ou qui proposent en fin de parcours des emplois classiques.

Le Gouvernement a mené une concertation parfaite. Dans toute communauté humaine, il y a de très bonnes expériences, parfois de moins bonnes, de très bonnes qui finissent mal et de très mauvaises qui vont reprendre... Il faut l'accepter, sans faire un texte corseté, bridé, qui empêchera les initiatives et les expérimentations de toute sorte.

Nous arrivons au point de généralisation de l'expérimentation. Je comprends très bien le travail du rapporteur, mais je ne voterai pas ses amendements. Il faut aller très vite. Certes, trop de temps a passé. Mais il faut rassurer ces personnes en CDI. Elles doivent pouvoir continuer sereinement, sans flottement. J'en appelle à la responsabilité du Sénat. Nous étions unanimes pour appuyer l'expérimentation, et là le Sénat bloquerait le dispositif ?...

Vous évoquez le libre financement des collectivités territoriales. Mais au début d'un projet, chacun est libre de mettre la main au portefeuille ou non. Certains départements n'ont pas suivi. Certes, quand on a signé une convention, on doit aller jusqu'au bout. Heureusement ! Sinon que penseraient ceux qui sont en CDI ? En cas de départ d'un gros financeur, faudrait-il réduire le travail de toute l'équipe ?

Je le répète, je ne voterai pas les amendements, car cela va conduire à retarder la généralisation de ce dispositif. Le Sénat doit être facilitateur dans ce domaine. Quelle image donnerions-nous alors que nous reprochons au Gouvernement d'avoir ralenti le processus ? Cette question ne devrait pas être politique.

**Mme Pascale Gruny.** – Je remercie notre rapporteur, qui tient à ce dispositif.

Je le dis franchement : il y va de la responsabilité du Gouvernement, peu importe que le vote soit conforme ou pas ! Si nous votons conforme l'ensemble des textes qui nous sont présentés, on nous objectera que le Sénat ne sert à rien... Que chacun dépose ses amendements, et on verra bien ce qu'il advient de ce texte.

Comme d'habitude, le Gouvernement veut faire rentrer dans un trou de souris des dispositifs dont il ne s'est pas préoccupé plus tôt parce que les échéances électorales approchent. Je dis non au vote conforme si les dispositions du texte ne le méritent pas.

J'avais réfléchi à prévoir un dispositif TZCLD dans mon département, mais il ne peut pas le cofinancer. Je défends régulièrement les chantiers d'insertion, ces dispositifs sont très importants. Souvent, j'assiste à des inaugurations d'églises restaurées par des chantiers d'insertion. Les personnes sont heureuses de leur travail, de la reconnaissance sociale obtenue.

Il faut garantir une liberté aux collectivités territoriales. Nous ne devons pas imposer aux départements de cofinancer ce dispositif alors que l'État ne leur verse pas les budgets qu'il leur doit. Qui décide paie !

Jeudi dernier, la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation a organisé des tables rondes sur la subsidiarité... Il importe de garantir la liberté et d'aller au plus près du terrain. Les décisions descendantes de Paris fonctionnent de moins en moins bien - quand bien même cela aurait fonctionné un jour... Faisons confiance à l'intelligence territoriale.

Les TZCLD correspondent bien à l'objectif que nous avons fixé au réseau pour l'emploi. Il ne doit pas y avoir de concurrence entre les différents systèmes.

**Mme Céline Brulin.** - J'aimerais avoir moi aussi des éléments de réponse sur le calendrier, sur le risque d'adopter ce texte amendé. Je ne suis pas hostile à un vote non conforme s'il ne met pas en péril le dispositif. Mais si nous choisissons d'amender ce texte, c'est pour améliorer le dispositif, comme nous le demandent les différents acteurs. Or nous sommes au milieu du gué. Nous entendons, certes, la voix des collectivités territoriales, mais pas celle des acteurs. Certains insistaient sur la nécessité de maintenir les CLE. Ils craignaient d'être noyés dans de grandes commissions, alors qu'il faut faire du sur-mesure, avec une implication fine sur le territoire. Ils craignent aussi le financement de 15 % des départements, même si la mise en œuvre de cette disposition est renvoyée à un décret. Les départements sont dans une situation difficile, différente de celle de 2016. Si on ne vote pas ce texte conforme, profitons-en pour améliorer le dispositif !

Sur la libre administration des collectivités territoriales, j'entends ce que dit Mme Doineau. Bien sûr, si une collectivité territoriale est engagée dans un dispositif, il serait irresponsable de l'arrêter brutalement en cours de route. Mais il est proposé que le département soit obligé de soutenir le dispositif pour que les autres collectivités territoriales puissent y souscrire. Une collectivité territoriale doit pouvoir adhérer au dispositif, sans être liée au département. Le volontariat est l'une des clés du dispositif. Obliger le département à cofinancer pour inciter les autres acteurs à s'engager ne me semble pas être la bonne voie.

**Mme Nadia Sollogoub.** - L'intérêt de cette expérimentation sur plusieurs années était d'en tirer plusieurs enseignements.

L'indemnisation en cas de privation d'emploi coûte-t-elle plus cher qu'un dispositif de ce type ? Financièrement, ce n'est pas sûr. Mais humainement, la question ne se pose pas. Ne pensez pas que je suis contre le dispositif, car je mesure combien, pour une personne privée d'emploi, il est vital de mettre de nouveau un pied dans l'emploi. Mais les TZCLD sont une proposition parmi d'autres, et doivent le rester, car il existe d'autres dispositifs.

Dans mon département, le dispositif TZCLD a été très largement développé. Que signifie « généraliser » le dispositif ? Veut-on le généraliser à l'ensemble du territoire français ? Auquel cas, j'y suis favorable.

Mais s'il s'agit, à l'intérieur d'un même territoire, de généraliser ce dispositif afin qu'il devienne la solution universelle, je suis contre. J'ai été alertée par l'Union nationale des associations intermédiaires (Unai), car certaines associations intermédiaires mettent la clé sous la porte.

Vendredi dernier, je me suis rendue à l'inauguration d'un parc photovoltaïque dans le nord de la Nièvre. Le chantier, en partenariat avec l'EBE, visait officiellement à « lutter contre les espèces invasives » pour entretenir le parc. Non, c'est de l'entretien d'espaces verts ! D'autres chantiers d'insertion ou des entreprises privées auraient pu réaliser la même chose. C'est juste une question de sémantique. Sur le fond, il y a une mise en concurrence avec le secteur privé ou d'autres entreprises d'insertion.

Je comprends ceux qui veulent une adoption conforme, mais ne peux l'accepter, car l'exemple de mon département montre qu'on peut dépasser le point d'équilibre nécessaire, ce qui engendrerait de réelles difficultés.

J'ai déposé des amendements portant notamment sur la non-concurrence et visant à faire un parallélisme des règles entre ce dispositif et les autres, afin de ne pas en favoriser certains ni de créer des déséquilibres dommageables.

Surtout, ne croyez pas que je suis contre cette proposition humainement très riche, mais elle ne doit pas se faire au détriment des autres dispositifs.

**Mme Monique Lubin.** – Les TZCLD sont un dispositif très particulier. Le film d'hier soir et les propos des intervenants nous l'ont rappelé.

Le postulat de départ est que personne n'est inemployable. Il importe de trouver une porte de sortie pour tous. Ce dispositif n'est pas sous-tendu par la même philosophie que celui qui est proposé par les associations intermédiaires.

Je suis très favorable à la pérennisation, le plus rapidement possible, du dispositif, même si je regrette que la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale amenuise la spécificité des TZCLD. Je regrette qu'on fonde le dispositif dans les commissions existantes, et qu'on mette fin aux CLE. Toutefois, s'il n'est pas pérennisé, je crains qu'il ne soit pas reconduit lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), et ces expérimentations disparaîtront petit à petit.

À mon sens, les départements doivent s'engager obligatoirement dans les TZCLD, même si tous les bénéficiaires ne sont pas allocataires du RSA.

Pour présider une association intermédiaire depuis plus de vingt ans, je puis vous dire que les difficultés que rencontrent ces associations ne sont pas dues à la concurrence du dispositif TZCLD.

Nous avons sanctuarisé, par un amendement, le fait d'éviter toute concurrence déloyale. Mais je fais confiance aux acteurs des territoires pour harmoniser la manière dont les choses peuvent se faire.

Un projet TZCLD peut être une porte de sortie pour les bénéficiaires de l'AI. Au bout de deux ans, certaines personnes ont besoin de ce type de structures pour continuer à travailler, car elles ne seront pas employables dans le secteur marchand tel qu'il est actuellement.

J'ai entendu les remarques sur les chantiers écoles. Actrice de l'insertion par l'économie, je sais que ma position n'est pas partagée par tous les acteurs. Débattons des amendements et nous verrons si nous parvenons à un vote conforme ou pas.

**Mme Marie-Do Aeschlimann.** – Je suis proche de la position de Pascale Gruny. Ce n'est pas au Gouvernement d'imposer au Sénat son calendrier et les modalités selon lesquelles il doit se prononcer. Cela aurait pu être mieux géré en amont. Nous mettre dans une seringue dans l'avant-dernière session parlementaire avant les échéances de 2027 est indélicat. Il faut élaborer correctement ce texte. Au Sénat, chambre des collectivités territoriales, de relayer les difficultés des territoires dans la mise en œuvre de ce texte.

Un consensus s'est dégagé pour mobiliser toutes les énergies afin que les personnes les plus éloignées de l'emploi en retrouvent un. Toutes les innovations sont bonnes à prendre, mais il faut examiner selon quelles modalités.

J'ai soutenu cette initiative sur mon territoire, car elle a eu des apports positifs. Sa pérennisation doit être débattue, mais il faut voir selon quelles modalités et quels équilibres.

Je m'interroge particulièrement sur la mise en œuvre et l'aspect financier. Une évolution a déjà eu lieu entre 2016 et 2020. Initialement, la participation des départements était facultative, puis ils ont été obligés de participer à hauteur de 15 %. Une nouvelle évolution est prévue avec cette proposition de loi.

Les départements, même ceux les plus à l'aise financièrement, ont des difficultés à boucler leur budget. C'est le cas aussi de mon département. Quand on alourdit la barque, c'est au détriment d'autres politiques.

L'emploi est une compétence de l'État. Veillons à ne pas opérer, au nom de la solidarité, de transferts de charges de l'État vers les départements, notamment pour l'insertion des personnes privées d'emploi. Nous en avons eu un exemple avec le plan d'investissement dans les compétences (PIC) et sa déclinaison régionale, pour aider les personnes les plus éloignées de l'emploi. Voyez la manière dont cela s'est terminé : le Gouvernement ne pouvait plus le financer et avait intérêt à ce qu'il disparaisse. Une bonne idée non financée devient *in fine* un poids pour les collectivités territoriales.

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Parmi les acteurs figurent les SIAE et singulièrement les chantiers d'insertion. En 2020, lorsque j'étais rapporteur de la proposition de loi, il n'y avait aucun problème de concurrence. En 2016, on ne comptait que 11 TZCLD. Avec l'augmentation de leur nombre, désormais, on constate une certaine concurrence.

Ne soyons pas naïfs et regardons les choses avec objectivité. La Cour des comptes et le fonds d'expérimentation, avec des partenaires de grande qualité, ont réalisé une analyse précise de la situation. Le dispositif a parfois abouti à des parcours exceptionnels. Nous avons des témoignages de personnes très éloignées de l'emploi, relevant parfois du handicap mental, qui se sont révélées grâce au dispositif TZCLD. Des petites collectivités territoriales rurales se sont intéressées à l'insertion professionnelle, ce qu'elles ne faisaient pas auparavant, entrant dans une dynamique à saluer.

Mais on relève aussi une possible concurrence ; d'où ma vigilance. De nombreux EBE sont déséquilibrés financièrement – voyez le rapport de la Cour des comptes.

Ce dispositif a un coût : 27 000 euros pour chaque poste.

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – Non.

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Toutes les études le montrent. Le rapport de la Cour des comptes en 2023 cite ce chiffre de 27 000 euros, 22 000 euros pour les chantiers d'insertion, alors qu'un Smic brut revient à 22 000 euros hors cotisations patronales. Ce dispositif est intéressant. Ce n'est peut-être pas un dispositif d'insertion, mais un dispositif rebond. Il a trouvé une place – je ne dis pas sa place ! – dans nos territoires. Regardons-le avec attention, et évaluons-le.

Le ministre a réalisé un travail important – je le dirai en séance publique – et a trouvé un point d'équilibre, ce qui n'était pas facile. De nombreux amendements sont demandés par les chantiers d'insertion, les SIAE ou les EBE. Nous allons voir comment le dispositif évolue, mais j'ai souhaité le modifier le moins possible.

J'ai déposé des amendements sur les emplois d'ingénierie pour les collectivités territoriales. Vous avez déposé des amendements sur les postes d'encadrement.

De prime abord, je souhaitais un vote conforme : le temps est compté jusqu'au 31 décembre, et nous savons quel est l'agenda parlementaire. Mais lors de l'examen du texte transmis, j'ai immédiatement repéré le problème financier. Tout ce qui concernait les collectivités était renvoyé à un décret. Je préfère que cela figure, en dur, dans la loi.

Soyons clairs : le fonds ne veut pas un vote conforme. Il veut des améliorations et se satisfait de certains de nos amendements.

Je ne souhaite donc pas un vote conforme en raison de la libre administration des collectivités territoriales. Certaines collectivités sont à l'os. Le président du conseil départemental du Calvados nous a dit qu'il avait été enfermé dans ce dispositif ; et qu'il veut en sortir après cinq ans. En moyenne, le département verse 3 585 euros par poste ; cela revient à près de 360 000 euros par an pour 100 postes, pour 37 % d'allocataires du RSA, et donc plus de 60 % de personnes percevant des allocations qui ne relèvent peut-être pas des départements...

Si les départements veulent participer, qu'ils le fassent ! Mais nous ne pouvons contraindre ceux qui ne veulent pas le faire, au nom de la libre administration des collectivités locales. Si les villes de Lyon ou de Villeurbanne veulent financer le dispositif, mais que la métropole de Lyon, qui recouvre les compétences du département, refuse de s'engager, elles doivent pouvoir le faire ! Pourquoi un département ne pourrait-il s'engager qu'à hauteur de 40 % de ce qu'il verse actuellement, car cela correspondrait au nombre d'allocataires du RSA et que sinon, il n'en a plus les moyens ?

Le président du Calvados nous a rappelé que lorsqu'une collectivité territoriale est sous tutelle de la chambre régionale des comptes, le premier réflexe de la Cour est d'augmenter immédiatement les impôts. Or les départements n'ont pas cette possibilité. Que se passera-t-il pour ceux qui sont à l'os ?

Notre chambre représente les collectivités territoriales. Notre rôle est de porter leurs préoccupations. C'est pourquoi je vous propose de faire prévaloir dans ce texte le respect de la libre administration des collectivités territoriales.

Je ne suis pas maître du calendrier parlementaire. Mais je rappelle que c'est le président de la commission des affaires sociales qui a permis que ce texte soit inscrit à l'ordre du jour de nos travaux.

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – Nous n'avons qu'un seul espace réservé !

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Certes. Je ne veux pas porter cette responsabilité. Nous faisons notre travail ; nous trouverons des solutions. Le Gouvernement peut décider, dans le cadre du PLF, de prolonger de trois mois le dispositif. Le fonds réfléchit avec le Gouvernement pour inscrire le texte à l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée nationale.

De nombreuses expérimentations ont « glissé », comme les contrats de professionnalisation, prévus jusqu'au 31 décembre 2024. Le Gouvernement avait produit une lettre de couverture pour prolonger de quelques mois le dispositif, afin que le Parlement puisse adopter le texte en juin dernier.

Je refuse de me taire au motif que ce texte ne pourrait aboutir. Le Gouvernement aurait pu déclencher la procédure accélérée.

Nos amendements visent à améliorer le texte. Nous pourrions être fiers de notre travail. Le fonds préfère un bon texte plutôt qu'un vote conforme.

Sur la généralisation, c'est comme pour les SIAE. Des entreprises d'insertion se créent, d'autres s'arrêtent. Chaque collectivité ou les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets) ont des territoires où monter des structures. Si une collectivité veut un EBE, elle le montera. Si elle veut le financer avec les départements, elle le financera. Je fais confiance aux collectivités.

**M. Philippe Mouiller, président.** – La dernière réunion de coordination avec le fonds, qui ne souhaite pas un vote conforme, s'est tenue ce matin.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article 1<sup>er</sup>*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-8** vise à supprimer une redondance.

*L'amendement COM-8 est adopté.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Les amendements **COM-4** et **COM-31** visent à réécrire l'objet du dispositif TZCLD en le distinguant davantage de la définition de l'IAE. Nous ne repartons pas d'une feuille blanche. Le ministre a fait le travail, je ne souhaite pas trop toucher au dispositif. Avis défavorable.

*L'amendement COM-4 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-31.*

*L'amendement de clarification **COM-9** est adopté, de même que l'amendement rédactionnel **COM-10** et l'amendement de coordination **COM-11**.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-32** précise les conditions d'éligibilité au dispositif ; aucune autre condition que celles qui sont prévues dans la loi ne peut être opposée aux personnes privées durablement d'emploi pour être embauchées. C'est plutôt restrictif. À mon sens, mieux vaut en rester à la rédaction de la proposition de loi. Avis défavorable : les personnes doivent être volontaires.

*L'amendement COM-32 n'est pas adopté.*

*L'amendement de clarification **COM-12** est adopté.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-37** vise à renforcer le principe de non-concurrence entre les activités économiques des EBE et celles déjà présentes sur le territoire. Il prévoit de créer une procédure de saisine du préfet par toute structure s'estimant lésée. Je préfère conserver un certain équilibre du texte. Avis défavorable.

*L'amendement COM-37 n'est pas adopté.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Selon la même logique, les amendements identiques **COM-6** et **COM-35** visent à renforcer le principe de non-concurrence entre les SIAE et les EBE. En vertu du principe de subsidiarité, je pense que tout va bien se passer au sein des CLE.

*Les amendements identiques COM-6 et COM-35 ne sont pas adoptés.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-38** vise à préciser qu'il faut être demandeur d'emploi non pas depuis un an, mais depuis deux ans par cohérence avec d'autres dispositifs. J'en reste à l'équilibre trouvé par le ministre. Avis défavorable.

*L'amendement COM-38 n'est pas adopté.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-39** vise à interdire aux EBE de répondre à des marchés publics. Dans les faits, cet amendement est déjà satisfait. Retrait ou, à défaut, avis défavorable.

*L'amendement COM-39 n'est pas adopté.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement de clarification rédactionnelle **COM-13** vise à réécrire l'article 1<sup>er</sup>, sans modifications de fond. Les amendements **COM-36**, **COM-40** et **COM-41** deviendraient sans objet, mais ils pourront être redéposés en vue de la séance publique.

*L'amendement COM-13 est adopté. En conséquence, les amendements COM-36, COM-40 et COM-41 deviennent sans objet.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-7** vise à donner à la commission TZCLD la compétence de s'assurer « du caractère supplémentaire des activités économiques exercées par les EBE ». Cet amendement est satisfait par l'alinéa 28 de l'article. C'est donc une demande de retrait ou, à défaut, un avis défavorable.

*L'amendement COM-7 n'est pas adopté.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Les amendements identiques **COM-3** et **COM-30** visent à préciser le financement des frais d'animation et de coordination engagés par les collectivités territoriales, notamment au niveau des CLE. Avis favorable.

*Les amendements identiques COM-3 et COM-30 sont adoptés.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

## **Article 2**

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-14** vise à permettre à l'ensemble des collectivités territoriales qui le souhaitent de conclure, y compris en l'absence du département, une convention avec une EBE, sous l'égide du préfet de département. Le niveau minimal de financement requis par la loi sera défini par un décret, mais ne peut être supérieur au RSA, selon le principe de libre administration des collectivités territoriales.

*L'amendement COM-14 est adopté. En conséquence, les amendements COM-1, COM-28 rectifié, COM-42 et COM-43 deviennent sans objet.*

*Les amendements rédactionnels COM-15 et COM-17 sont adoptés, de même que l'amendement de coordination COM-16 et l'amendement de correction COM-18.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement COM-19 vise à répondre à la disparition, par rapport au dispositif expérimental, du financement des postes d'encadrement au sein des EBE. En effet, des postes d'encadrement étaient prévus dans le financement, mais ont disparu du dispositif. C'est pour cela que les membres du fonds ne souhaitent pas de vote conforme. Soit le Gouvernement dépose un amendement pour assurer la recevabilité financière d'un amendement qui revient sur cet oubli, soit nous sommes contraints de renoncer à cause de l'irrecevabilité financière au titre de l'article 40. Le président de la commission des affaires sociales a subtilement proposé de créer une conférence des financeurs des EBE afin que les possibilités de financement de ces postes d'encadrement soient étudiées, ce qui fait tomber la difficulté financière.

Le rapport de la Cour des comptes rappelle que de nombreuses EBE sont déficitaires. En 2024, 14 EBE ont donné lieu à un fonds de rattrapage afin que ces entreprises n'aillent pas directement devant le tribunal de commerce – mais certaines devront peut-être le faire... Ces dispositifs ont un coût qu'il faut financer. Suivons ce coût au travers d'une conférence des financeurs.

**M. Philippe Mouiller, président.** – Si le Gouvernement avait la bonne idée de déposer, avant la séance publique, un amendement, cela réglerait le problème.

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – Cet amendement est donc similaire à celui que nous avons déposé et qui risquait d'être frappé de l'article 40, mais sur les postes d'encadrement ?

**M. Philippe Mouiller, président.** – Un amendement parlementaire qui crée une dépense est en effet frappé par l'article 40. Nous avons donc contourné ce problème en créant une conférence des financeurs, mais nous interpellons le Gouvernement sur ce point qui avait été oublié, et l'incitons à déposer un amendement pour financer concrètement ces postes d'encadrement.

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – Nous sommes donc d'accord sur le constat.

*L'amendement COM-19 est adopté.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-5** et l'amendement **COM-33** tendent à confier à l'association en charge de la mission d'action des TZCLD le soin de collecter des données nécessaires à l'évaluation des dispositifs, et à leur donner à cette fin des outils. Je ne touche pas à l'équilibre du texte. Le Gouvernement n'est pas très favorable à ce point, d'autant que les fonds seront confiés à l'Agence de services et de paiement (ASP). Avis défavorable.

*L'amendement COM-5 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-33.*

*L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 3**

*L'amendement de précision COM-20 est adopté.*

*L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 3 bis (nouveau)**

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-21** vise à supprimer une redondance.

*L'amendement COM-21 est adopté.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Je le redis, le fonds ne veut pas un vote conforme. Nous modifions plusieurs dates d'application. L'amendement **COM-22** permet de créer une association – qui sera sans doute le fonds – dès le 1<sup>er</sup> janvier 2027, contre le 1<sup>er</sup> janvier 2029 comme prévu actuellement. Cela nous permet donc d'être en conformité et cohérents.

Par ailleurs, cet amendement prévoit une entrée en vigueur anticipée du nouveau cadre de conventionnement de droit commun par dérogation. Cette proposition constitue le prolongement d'un amendement ultérieur permettant aux départements de dénoncer les conventions conclues avec les EBE et de se retirer du financement du dispositif, sous réserve d'un préavis d'un an notifié au préfet, et de pouvoir reconclure une convention, peut-être au prorata du nombre d'allocataires du RSA présents dans chacune des EBE.

*L'amendement COM-22 est adopté.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-23** vise à transformer l'obligation, pour les territoires, de demander le renouvellement de leur habilitation en une faculté, car certains territoires ne souhaitent pas le faire.

*L'amendement COM-23 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-34 devient sans objet.*

*L'amendement de coordination COM-24 est adopté, de même que l'amendement rédactionnel COM-25.*

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – L'amendement **COM-26** vise à permettre au président d'un conseil départemental ayant déjà des EBE de dénoncer les conventions conclues avec les EBE ainsi que les conventions de financement prorogées durant la période transitoire issue de l'expérimentation, moyennant un préavis d'un an et la possibilité de rentrer de nouveau dans le dispositif en ne finançant que celles qu'ils veulent financer, selon le principe de libre administration des collectivités territoriales.

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – Pour ceux qui sont déjà engagés, il s'agit de passer de deux ans à un an, *ispo facto* ?

**M. Philippe Mouiller, président.** – Tout à fait.

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – Cela implique-t-il que les départements qui rentreront dans le dispositif, volontairement, au lieu d'avoir cinq ans d'engagement – et non un engagement à vie, comme le sous-entendait le président du conseil départemental du Calvados – ne s'engageraient que pour un an ?

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Pas du tout. L'amendement concerne le préavis de ceux qui sont déjà dans le dispositif. Ils auront un an de préavis. Après, en application du principe de libre administration des collectivités territoriales, celles-ci peuvent y mettre le montant qu'elles souhaitent pour la durée qu'elles veulent – et au maximum cinq ans selon la loi, mais cela peut tout à fait être trois ans. Si elles le veulent, elles peuvent conclure un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) de trois ans... Les collectivités s'engagent rarement pour un an seulement.

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – Actuellement, l'engagement vaut pour cinq ans ?

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Au maximum cinq ans ! La loi disposait déjà que l'engagement durait au maximum de cinq ans, comme le ministre l'avait dit.

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – L'amendement vise uniquement ceux qui veulent passer de deux ans à un an ?

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Oui. Le président du conseil départemental du Calvados me remercie d'écouter enfin les collectivités territoriales !

*L'amendement **COM-26** est adopté.*

*L'article 3 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 4**

*L'article 4 est adopté sans modification.*

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**TABLEAU DES SORTS**

| <b>Auteur</b>   | <b>N°</b> | <b>Objet</b>   | <b>Sort de l'amendement</b>    |
|---|-----------|--|--------------------------------|
| <b>Article 1<sup>er</sup> : Définition du public éligible et de la gouvernance territoriale du dispositif pérennisé</b> |           |  |                                |
| <b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>  | 8         | Suppression de la prolongation redondante de l'expérimentation   | <b>Adopté</b>                  |
| Mme PONCET MONGE  | 4         | Définition de l'objet du dispositif "territoire zéro chômeur de longue durée"  | <b>Rejeté</b>                  |
| Mme LUBIN   | 31        | Définition de l'objet du dispositif "territoire zéro chômeur de longue durée"  | <b>Rejeté</b>                  |
| <b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>  | 9         | Amendement de clarification rédactionnelle quant aux conditions d'éligibilité au dispositif  | <b>Adopté</b>                  |
| <b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>  | 10        | Amendement rédactionnel  | <b>Adopté</b>                  |
| <b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>  | 11        | Amendement de coordination   | <b>Adopté</b>                  |
| Mme LUBIN   | 32        | Précision des conditions d'éligibilité au dispositif   | <b>Rejeté</b>                  |
| <b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>  | 12        | Amendement de clarification rédactionnelle   | <b>Adopté</b>                  |
| Mme SOLLOGOUB   | 37        | Renforcement du principe de non concurrence entre les activités des EBE et celles déjà présentes sur le territoire                             | <b>Rejeté</b>                  |
| Mme PONCET MONGE  | 6         | Renforcement du principe de non concurrence entre les activités des EBE et celles déjà présentes sur le territoire                             | <b>Rejeté</b>                  |
| Mme LUBIN   | 35        | Renforcement du principe de non concurrence entre les activités des EBE et celles déjà présentes sur le territoire                             | <b>Rejeté</b>                  |
| Mme SOLLOGOUB   | 38        | Rehaussement à deux ans de la durée de "privation durable d'emploi" nécessaire pour bénéficier du dispositif                                   | <b>Rejeté</b>                  |
| Mme SOLLOGOUB   | 39        | Exclusion des entreprises à but d'emploi des marchés publics   | <b>Rejeté</b>                  |
| <b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>  | 13        | Amendement de clarification rédactionnelle   | <b>Adopté</b>                  |
| Mme LUBIN   | 36        | Assouplissement des conditions au regard desquelles le comité départemental pour l'emploi doit rendre son avis                                 | <b>Satisfait ou sans objet</b> |
| Mme SOLLOGOUB   | 40        | Instauration d'une consultation de la commission Inclusion et insertion par l'activité économique sur le projet d'habilitation d'un territoire | <b>Satisfait ou sans objet</b> |
| Mme SOLLOGOUB   | 41        | Appréciation de l'éligibilité des personnes par un prescripteur habilité   | <b>Satisfait ou sans objet</b> |

| <b>Auteur</b>   | <b>N°</b> | <b>Objet</b>   | <b>Sort de l'amendement</b>    |
|---|-----------|--|--------------------------------|
| Mme PONCET MONGE  | 7         | Compétence de la commission TZCLD pour s'assurer du caractère supplémentaire des activités économiques exercées par les entreprises à but d'emploi | <b>Rejeté</b>                  |
| Mme PONCET MONGE  | 3         | Contribution de l'État au financement des frais d'animation et de coordination engagés par les collectivités territoriales                         | <b>Adopté</b>                  |
| Mme LUBIN   | 30        | Contribution de l'État au financement des frais d'animation et de coordination engagés par les collectivités territoriales                         | <b>Adopté</b>                  |
| <b>Article 2 : Habilitation des territoires zéro chômeur et conventionnement des entreprises à but d'emploi</b> |           |  |                                |
| <b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>  | 14        | Ouverture du conventionnement des entreprises à but d'emploi à l'ensemble des collectivités territoriales  | <b>Adopté</b>                  |
| Mme PONCET MONGE  | 1         | Conclusion d'un contrat d'objectif et de moyens des entreprises à but d'emploi avec l'ensemble des collectivités territoriales                     | <b>Satisfait ou sans objet</b> |
| Mme LUBIN   | 28 rect.  | Conclusion d'un contrat d'objectif et de moyens des entreprises à but d'emploi avec l'ensemble des collectivités territoriales                     | <b>Satisfait ou sans objet</b> |
| Mme SOLLOGOUB   | 42        | Limitation à trois ans de la durée du conventionnement des entreprises à but d'emploi  | <b>Satisfait ou sans objet</b> |
| Mme SOLLOGOUB   | 43        | Consultation préalable de la commission inclusion et insertion par l'activité économique avant de conventionner une entreprise à but d'emploi      | <b>Satisfait ou sans objet</b> |
| <b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>  | 15        | Amendement rédactionnel  | <b>Adopté</b>                  |
| <b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>  | 16        | Amendement de coordination   | <b>Adopté</b>                  |
| <b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>  | 17        | Amendement rédactionnel  | <b>Adopté</b>                  |
| <b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>  | 18        | Correction d'erreur matérielle   | <b>Adopté</b>                  |
| <b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>  | 19        | Tenue d'une conférence des financeurs relative aux postes d'encadrement  | <b>Adopté</b>                  |
| Mme PONCET MONGE  | 5         | Mission de collecte des données confiée à l'association en charge de l'activation des territoires  | <b>Rejeté</b>                  |
| Mme LUBIN   | 33        | Mission de collecte des données confiée à l'association en charge de l'activation des territoires  | <b>Rejeté</b>                  |
| <b>Article 3 : Modalités de suspension du contrat de travail à temps choisi</b>                                 |           |  |                                |
| <b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>  | 20        | Précision de la définition du contrat de travail   | <b>Adopté</b>                  |

---

| <b>Auteur</b>  | <b>N°</b> | <b>Objet</b>  | <b>Sort de l'amendement</b>    |
|--|-----------|---|--------------------------------|
| <b>Article 3 bis (nouveau) : Entrée en vigueur du dispositif et renouvellement des habilitations</b> |           |   |                                |
| <b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>   | 21        | Suppression de la prolongation redondante de l'expérimentation  | <b>Adopté</b>                  |
| <b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>   | 22        | Création de l'association en 2027 et entrée en vigueur anticipée du nouveau cadre de conventionnement par dérogation                                      | <b>Adopté</b>                  |
| <b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>   | 23        | Transformation de l'obligation en faculté pour les territoires de demander le renouvellement de leur habilitation   | <b>Adopté</b>                  |
| <b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>   | 24        | Amendement de coordination  | <b>Adopté</b>                  |
| Mme LUBIN  | 34        | Renouvellement de droit de l'habilitation des territoires déjà habilités  | <b>Satisfait ou sans objet</b> |
| <b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>   | 25        | Amendement rédactionnel   | <b>Adopté</b>                  |
| <b>Mme PUISSAT, rapporteur</b>   | 26        | Possibilité pour les départements de dénoncer les conventions conclues pendant l'expérimentation et conclusion anticipée d'une convention de droit commun | <b>Adopté</b>                  |

**RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45  
DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS, ALINÉA 3,  
DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)**

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>.

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

---

<sup>1</sup> Cf. *commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 – Loi portant réforme des retraites.*

<sup>2</sup> Cf. *par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 – Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 – Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.*

<sup>3</sup> *Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 – Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.*

<sup>4</sup> *Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 – Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.*

En application du *vade-mecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des affaires sociales **a arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 3 juin 2026, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 311 (2025-2026) visant à exercer l'accès à l'emploi, à pérenniser et à étendre progressivement l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée » comme solution de retour à l'emploi pour les personnes privées durablement d'emploi.**

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** des dispositions relatives à l'expérimentation « territoires zéro chômeur longue durée » et à sa pérennisation.

En revanche, la commission a estimé que ne présentaient **pas de lien, même indirect, avec le texte déposé**, des amendements relatifs :

- aux structures d'insertion par l'activité économique ;
- aux dispositions relatives à l'assurance chômage ;
- aux dispositions relatives au revenu de solidarité active.

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

### Auditions

- **Fédération des entreprises de l'insertion (FEI)**

**Mathilde Ausort**, déléguée générale adjointe en charge du plaidoyer

- **Coorace**

**Xavier Roy**, délégué général

**Adrien Rivière**, chef de mission plaidoyer

- **Union nationale des entreprises adaptées (Unea)**

**Sébastien Citerne**, délégué général

- **Union nationale des associations intermédiaires (UNAI)**

**Christophe Cevasco**, délégué national

- **Département de l'Hérault**

**Sylvie Pradelle**, vice-présidente déléguée à l'insertion

**Valérie Andrieu**, directrice générale adjointe, en charge des politiques d'insertion et d'emploi

- **Jérôme Fauconnier**, ancien président de la communauté de communes du Trièves, ancien maire d'Avignonet

- **Départements de France (DF)**

**Jean Léonce Dupont**, président du département du Calvados, vice-président de Départements de France

**Élodie Dubrulle**, conseillère parlementaire

- **Fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée (ETCLD)**

**François Nogué**, président

**Michel Davy de Virville**, vice-président du fonds d'expérimentation

**Clémentine Hodeau**, directrice générale

- **Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)**

**Benjamin Maurice**, délégué général à l'emploi et la formation professionnelle

**Cécile Charbaut**, sous-directrice des parcours d'accès à l'emploi

**Chloé Boyaval**, conseillère parlementaire

- **Association « Territoires zéro chômeur de longue durée »**

**Laurent Grandguillaume**, président

**Lola Gourdon**, responsable du plaidoyer et de la vie associative

- **Stéphane Viry**, auteur et rapporteur de la proposition de loi visant à exercer l'accès à l'emploi, à pérenniser et à étendre progressivement l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée » comme solution de retour à l'emploi pour les personnes privées durablement d'emploi

- **France Travail**

**Thibault Romatet**, directeur général adjoint délégué en charge de la direction stratégie et de la transformation

- **Comité scientifique d'évaluation de l'expérimentation TZCLD**

**Yannick L'Horty**, président du comité scientifique en charge de l'évaluation de la deuxième phase de l'expérimentation de TZCLD

**Mathilde Gaini**, sous-directrice suivi et évaluation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle

**Bénédicte Galtier**, experte référente inégalités au sein du département société et politiques sociales du Haut Conseil de la santé publique (HCSP)

- **Cour des comptes**

**Anne-Laure de Coincy**, présidente de section à la 5<sup>e</sup> chambre de la Cour des comptes

**Anne Bennet**, co-rapporteuse, conseillère référendaire en service extraordinaire à la 5<sup>e</sup> chambre de la Cour des comptes

- **Inspection générale des affaires sociales (Igas)**

**Tristan Klein**, inspecteur des affaires sociales

- **Inspection générale des finances (IGF)**

**Anne Perrot**, inspectrice générale des finances

**Contribution écrite**

- **Chantier école – Réseau national des entreprises sociales apprenantes**



## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp125-311.html>