



Propositions d'amélioration de la PPL de Stéphane Viry sur TZCLD

mai 2025

Contexte de la note

Le député Stéphane Viry (LIOT) a déposé le 17 avril 2025 une [proposition de loi](#) visant à « *exercer l'accès à l'emploi, pérenniser et étendre progressivement l'expérimentation Territoires zéro chômeur longue durée (TZCLD) comme solution de retour à l'emploi pour les personnes privées durablement d'emploi* ».

Cette PPL répond à trois principaux objectifs :

- Prolonger le dispositif TZCLD¹ au-delà du 31 décembre 2025, date à laquelle sa deuxième phase expérimentale prend fin (Loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020) ;
- Étendre le dispositif en vue de sa pérennisation, notamment dans l'optique de sortir d'un statut expérimental pour en faire un dispositif de droit commun ;
- Aménager le cadre juridique qui régit les activités des Entreprises à but d'emploi (EBE)² afin de l'adapter à l'écosystème des organisations existantes également engagées dans la mise en œuvre de la politique de l'emploi, en particulier les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) ou encore celle du travail adapté pour les personnes en situation de handicap.

Position générale des réseaux signataires vis-à-vis des EBE, de TZCLD et de la PPL

Toute initiative qui participe à la lutte contre le chômage de longue durée et l'exclusion sociale est bienvenue.

De nombreuses solutions existent pour permettre à des dizaines de milliers de personnes de renforcer leur autonomie et de sortir de la précarité par le biais de l'emploi, de l'accompagnement socio-professionnel et de la formation. Elles jouent toutes un rôle déterminant dans ce combat et il est indispensable que la collectivité les soutienne politiquement et financièrement.

SIAE, EA, EATT, ESAT : la diversité de solutions permet de couvrir un large panel de réponses aux multiples besoins socio-économiques. Toutes ces familles de structures se distinguent par les spécificités suivantes :

- Le profil des publics accueillis (par ex. plus ou moins éloigné de l'emploi) selon des critères d'éligibilité spécifiques à chaque dispositif ;
- Les moyens qu'elles dédient à l'accompagnement socio-professionnel ;
- Leur taux d'insertion vers l'emploi durable parmi les personnes accueillies ;

¹ 83 territoires sont actuellement habilités et 5 sont en attente d'habilitation.

² Les EBE sont la traduction juridique du projet TZCLD en termes de type de structure administrative.

- Leur implantation territoriale, leur modèle économique (plus ou moins subventionné, plus ou moins exposé à l'économie marchande) ;
- Le type de contrat signé avec le public ou encore leurs secteurs d'activité.

Cette « biodiversité » de solutions tient grâce à un subtil équilibre juridique et budgétaire qui leur permet de co-exister sur un même bassin d'emploi pour se compléter et qu'il est impératif de préserver. Un équilibre fragile – et perfectible – qui repose sur quelques paramètres clés tels que le régime d'aides publiques, les critères d'éligibilité aux parcours et leur durée, et les règles d'accès aux marchés concurrentiels.

Les EBE répondent à un besoin particulier auxquelles d'autres solutions n'ont pas vocation à répondre : le recrutement de personnes dont les freins socio-professionnels les éloignent durablement du niveau minimum d'exigence du marché de l'emploi, même via un parcours d'insertion par l'activité économique (IAE) ou en travaillant dans une entreprise adaptée (EA).

En ce sens, les EBE sont une des réponses au respect du droit constitutionnel de chacun à obtenir à l'emploi.³

Cependant, les EBE reposent sur un modèle économique fortement subventionné à hauteur de 110 % du SMIC/ETP⁴ (dont 85 % subventionné par l'Etat et 15 % par le département⁵). Ce niveau d'intensité d'aide préserve les EBE de l'impératif d'équilibrer leur modèle économique à partir d'autres sources de revenu que les subventions. Cette caractéristique les distingue d'autres structures dont la mission d'insertion n'est viable que grâce à la génération d'un bénéfice économique, et donc du maintien d'un niveau minimum de compétitivité, notamment les entreprises d'insertion (EI), les Associations Intermédiaires (AI), les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI), les Entreprises Adaptées (EA) et les Entreprises Adaptées de Travail Temporaire (EATT) et également les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) dans une moindre mesure. Cela justifie l'exclusion logique des EBE des marchés concurrentiels occupés ou susceptibles d'être occupés par d'autres structures d'insertion professionnelle pour ne pas leur infliger une concurrence déloyale imparable.

Par ailleurs, les EBE ne sont pas soumises aux exigences auxquelles sont soumises les SIAE en termes de taux de retour à l'emploi durable, dont la réussite dépend fortement de l'investissement dans l'accompagnement socio-professionnel destiné à lever les freins à l'emploi et dans la formation pour la montée en compétence. Une moindre-exigence qui se justifie par le profil des publics employés qui n'ont pour la plupart pas vocation à (re)trouver leur autonomie professionnelle – à la différence des SIAE qui ont pour mission première d'insérer des personnes vers l'emploi durable via des parcours adaptés.

Cette PPL, bien que nécessaire pour répondre à certains besoins sociaux spécifiques non-couverts par les SIAE ou les EA/EATT, présente un risque notable de perturbation de l'écosystème de l'insertion au point de mettre en péril le subtil équilibre juridique et budgétaire qui le fait tenir dans un contexte politique, économique et social particulièrement difficile.

Enfin, l'ambition affichée par la loi de couvrir l'exhaustivité des besoins en emploi sur un territoire donnée présente un risque d'accaparement par les EBE des budgets publics dédiés à l'insertion - notamment ceux des collectivités locales, au détriment des autres structures censées couvrir des besoins sociaux que les EBE n'ont pas vocation à couvrir au service d'un objectif équivalent.

³ « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances. » (Préambule de la Constitution de 1946 faisant partie intégrante du bloc de constitutionnalité de la Constitution de la Ve République)

⁴ Contre 107 % en ACI, soit 23 921 €/ETPi moins 1 233 € de part d'accompagnement (que ne fait pas l'EBE), divisé par 21 203 € brut de SMIC.

⁵ [Arrêté du 31 décembre 2024](#) fixant le montant de la participation de l'Etat au financement de la contribution au développement de l'emploi pour l'année 2025 et [Article 24](#) du Décret n° 2021-863 du 30 juin 2021 relatif à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée ».

Les réseaux signataires appellent donc les parlementaires à prendre conscience des éventuels effets directs et de bord liés au développement des EBE et de s'assurer de leur bon cadrage juridique pour concentrer leurs activités sur leur rôle premier d'accueil des personnes durablement éloignées du marché de l'emploi, et cela en complémentarité des dispositifs déjà existants et qui ont fait leurs preuves depuis des dizaines d'années.

De leurs côtés, les SIAE et les Entreprises Adaptées restent une solution reconnue, robuste et efficace de lutte contre le chômage et l'exclusion qu'il convient de soutenir prioritairement dans ce contexte économique et budgétaire contraint.

Propositions d'amendements

A partir du texte de la Commission des affaires sociales

1. Réglementer l'accès des EBE aux marchés concurrentiels

La PPL prévoit de remplacer la clause de non-concurrence initialement inscrite dans la loi de 2020 par une notion juridiquement floue « d'activité supplémentaire », dont l'appréciation risque d'ouvrir la voie au développement des EBE dans le champ concurrentiel, au détriment des SIAE et des EA, dont la viabilité dépend principalement de l'équilibre de leur modèle économique.

Bien que le principe général de non-concurrence avec les SIAE et les EA ait été inscrit par la Commission des affaires sociales dans les missions de veille du CLDE - tout en supprimant le renvoi au décret pour définir précisément ce que cette non-concurrence implique concrètement, les réseaux signataires estiment que la loi doit poser un cadre strict et clair préservant les SIAE et les entreprises adaptées (EA) des effets de bords éventuels générés par les EBE.

Nos réseaux proposent que le principe de complémentarité et de non-concurrence soient clairement établis (à la place du terme de « supplémentarité ») afin que les EBE orientent leur développement en priorité dans les « zones blanches » où aucun projet de création de SIAE ou d'Entreprise Adaptée ne serait envisagé.

Article 1er

I.- A l'alinéa 13, substituer aux mots :

« pour exercer des activités économiques supplémentaires à celles déjà présentes sur le territoire. »,

les mots ;

« pour exercer des activités suivant un principe de complémentarité et de non-concurrence vis-à-vis des structures économiques et associatives déjà implantées sur le territoire ou susceptibles de s'y implanter ou de s'y développer. Le respect des principes de complémentarité et de non-concurrence sera évalué lors du processus de conventionnement et de son renouvellement triennal en s'appuyant sur une consultation préalable des entités mentionnées aux II et III de l'article L. 5311-7 selon des modalités fixées par décret. ».

II.- En conséquence, après l'alinéa 10, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« 7° Veille au respect des principes de complémentarité et de non-concurrence prévus au III en s'assurant notamment que tout nouveau conventionnement d'entreprise les respecte. ».

Exposé sommaire

Cet amendement vise à définir le principe de non-concurrence des activités des entreprises à but d'emploi (EBE) vis-à-vis de celles des structures de l'insertion par l'activité économique et des entreprises du travail adapté, que le Comité local pour le droit à l'emploi (CLDE) est censé faire respecter. Sans cet amendement, les CLDE n'auraient pas de base juridique sur laquelle se reposer pour assurer leur mission d'évaluation des besoins sur leurs territoires.

2. Codifier TZCLD dans un chapitre dédié séparé de l'IAE

TZCLD n'ayant pas vocation à se fondre dans l'IAE et à partager les mêmes enveloppes budgétaires, nos réseaux recommandent de placer son encadrement juridique dans un chapitre dédié séparé de celui de l'IAE comme le prévoit cette PPL.

Article 1er

L'alinéa 3 est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :

“Le Chapitre VI du Livre 1er de la Cinquième partie du code du travail est dénommé “Dispositif Territoire zéro chômeur de longue durée” dans lequel est inséré un article L. 5136-1 ainsi rédigé :”

II.- En conséquence, aux alinéas 4 et 12, substituer au numéro :

“L. 5132-2-2”,

le numéro :

“L. 5136-2”.

III.- En conséquence, aux alinéas 4 et 16, substituer au numéro :

“L. 5132-2-3”,

le numéro :

“L. 5136-3”.

IV.- En conséquence, à l'alinéa 23, substituer au numéro :

“L. 5132-2-1”,

le numéro :

“L. 5136-1”.

Exposé sommaire

Cet amendement vise à codifier le dispositif Territoire zéro chômeur de longue durée (TZCLD) dans un chapitre dédié du code du travail qui soit différent de celui qui encadre l'insertion par l'activité économique (IAE), dont les missions et le fonctionnement sont différents.

Article 2

Le premier alinéa est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :

“Le Chapitre VI du Livre 1er de la Cinquième partie du code du travail est dénommé “Dispositif Territoire zéro chômeur de longue durée” dans lequel est inséré un article L. 5136-2 ainsi rédigé :”

II.- En conséquence, au deuxième alinéa, substituer au numéro :

“L. 5132-2-2”,

le numéro :

“L. 5136-2”.

III.- En conséquence, aux alinéas 2, 3, 4, 5, 6 et 14, substituer à chacune des occurrences du numéro :

“L. 5132-2-1”,

le numéro :

“L. 5136-1”.

IV.- En conséquence, à l’alinéa 4, substituer à chacune des occurrences du numéro :

“L. 5132-2-3”,

le numéro :

“L. 5136-3”.

Exposé sommaire

Cet amendement vise à codifier le dispositif Territoire zéro chômeur de longue durée (TZCLD) dans un chapitre dédié du code du travail qui soit différent de celui qui encadre l’insertion par l’activité économique (IAE), dont les missions et le fonctionnement sont différents.

Article 3

I.- Le premier alinéa est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :

“Le Chapitre VI du Livre 1er de la Cinquième partie du code du travail est dénommé “Dispositif Territoire zéro chômeur de longue durée” dans lequel est inséré un article L. 5136-3 ainsi rédigé :”

II.- En conséquence, au deuxième alinéa, substituer au numéro :

“L. 5132-2-3”,

le numéro :

“L. 5136-3”.

III.- En conséquence, aux alinéas 2, 7, 8, 9, 10, 13, 15, 17, 19 et 20, substituer à chacune des occurrences du numéro :

“L. 5132-2-1”,

le numéro :

“L. 5136-1”.

IV.- En conséquence, aux alinéas 5, 8, 10, 11, 13 et 18, substituer à chacune des occurrences du numéro :

“L. 5132-2-2”,

le numéro :

“L. 5136-2”.

Exposé sommaire

Cet amendement vise à codifier le dispositif Territoire zéro chômeur de longue durée (TZCLD) dans un chapitre dédié du code du travail qui soit différent de celui qui encadre l'insertion par l'activité économique (IAE), dont les missions et le fonctionnement sont différents.

3. Préciser le rôle du Comité local pour le droit à l'emploi (CLDE)

La PPL envisage la création d'un Comité local pour le droit à l'emploi (CLDE), instance spécifique de pilotage de la politique de l'emploi à un échelon territorial resserré par rapport aux autres instances où siègent le réseau de l'emploi et autres structures d'insertion.

Jusqu'à présent, les comités instaurés dans le cadre expérimental de TZCLD n'ont pas démontré leur efficacité et ils n'ont pas, comme la loi de 2020 le leur demandait, systématiquement intégré les acteurs existants de l'IAE et du handicap présents et actifs sur ces territoires depuis de nombreuses années⁶, notamment du fait de leur échelon resserré qui ajoute une couche de gouvernance par rapport aux comités existants tels que les Comités locaux pour l'emploi (CLE) et les Commissions Inclusion et Insertion par l'activité économique (C2IAE) institués par la Loi plein emploi de 2023.

Nos réseaux proposent donc que le Comité local pour le droit à l'emploi (CLDE) institué par cette PPL limite ses prérogatives à un rôle de veille et d'évaluation des besoins en emploi sur le territoire afin d'éclairer les décisions prises par les instances supérieures. Toute décision d'implantation, de conventionnement ou et d'allocation de moyens doit être validé par l'Etat sur avis du réseau de l'emploi et autres instances représentatives des acteurs de l'inclusion, notamment la C2IAE qui a pour mission d'examiner les demandes de nouveaux conventionnements et de rendre des avis à ce sujet.

Article 3

I.- Substituer à l'alinéa 2 un alinéa ainsi rédigé :

« Art. L. 5132-2-3 – I. – L'Etat peut conclure avec le fonds prévu à l'article L. 5132-2-2 et les entreprises visées à l'article L. 5132-2-1 des conventions afin que ces entreprises recrutent des personnes éligibles à une embauche dans un territoire zéro chômeur de longue durée. »

II.- Substituer aux alinéas 5 à 11 les trois alinéas ainsi rédigés :

« 1° Identifie les emplois existants mentionnés au VII ;

« 2° Évalue les besoins en emplois supplémentaires nécessaires au respect de l'objectif de plein emploi, tant en volume qu'en nature, ce au regard du profil des personnes privées d'emploi mentionnées au VII ;

« 3° Identifie les activités économiques susceptibles d'être exercées par les entreprises mentionnées au III ;

« 4° Identifie les entreprises existantes et les projets de création d'entreprise susceptibles de candidater pour recevoir le conventionnement mentionné au III dans l'optique de répondre aux besoins susmentionnés en termes d'activités économiques et d'emploi des personnes mentionnées au VII.

III.- En conséquence, supprimer l'alinéa 4.

⁶ Le premier rapport de la DARES a relevé ainsi « un désintéressement progressif, voire un désengagement » des comités dans leur fonction de pilotage de l'expérimentation et de contrôle des recrutements et du développement des activités des EBE ; Rapport DARES, avril 2021, p. 9.

Exposé sommaire

Cet amendement vise à

Par ailleurs, la PPL ne garantit pas la présence des réseaux de l'IAE et du handicap dans les CLDE car elle s'appuie sur une liste incomplète « *d'acteurs locaux du réseau de l'emploi* » instituée par la loi de 2023 pour le plein emploi et qui ne garantit pas l'invitation des SIAE et des Entreprises Adaptées.

Article 1er

Après l'alinéa 19, insérer deux alinéas ainsi rédigés :

« III.- A l'article L. 5311-7 du code du travail, compléter le II. Par un alinéa ainsi rédigé :

« « c) Les organismes liés à l'Etat par une convention mentionnée à l'article L. 5132-2, relative à l'insertion par l'activité économique de personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières ; et les structures agréées au titre de l'article L. 5213-13 ». ».

Exposé sommaire

Cet amendement vise à s'assurer de la présence des représentants de l'insertion par l'activité économique (SIAE) et du travail adapté au sein des Comités locaux pour le droit à l'emploi (CLDE).

4. S'assurer d'une consultation élargie des acteurs de l'emploi lors de l'implantation d'une nouvelle EBE

Article 2

A l'alinéa 5, après les mots :

« et d'avoir recueilli l'accord du président du département »,

insérer les mots :

« après consultation et avis de la commission inclusion et insertion par l'activité économique et du comité départemental pour l'emploi prévu à l'article [L. 5311-10](#) du code du travail ».

Exposé sommaire

Dans l'optique de s'assurer du respect du principe de complémentarité entre les entreprise à but d'emploi (EBE) et les structures de l'insertion (SIAE) ou du travail adapté, cet amendement vise à garantir la bonne consultation de l'avis des organes démocratiques censés orienter la politique de l'emploi sur le territoire lors du processus de conventionnement d'une nouvelle EBE, tels que les Comités départementaux pour l'emploi (CDE) et les Commissions inclusion et insertion par l'activité économique (C2IAE).

Article 3

Après l'alinéa 3, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« La convention est signée après consultation et avis de la commission inclusion et insertion par l'activité économique et du comité départemental pour l'emploi prévu à l'article L. 5311-10 du code du travail ».

Exposé sommaire

Dans l'optique de s'assurer du respect du principe de complémentarité entre les entreprises à but d'emploi (EBE) et les structures de l'insertion ou du travail protégé et adapté, cet amendement vise à garantir la bonne consultation de l'avis des organes démocratiques censés orienter la politique de l'emploi sur le territoire lors du processus de conventionnement d'une nouvelle EBE, tels que les Comités départementaux pour l'emploi (CDE) et les Commissions inclusion et insertion par l'activité économique (C2IAE).

5. Encadrer l'éligibilité des personnes susceptibles d'être embauchées par des EBE

La PPL que toute personne « *volontaire privée durablement de l'emploi depuis au moins un an malgré l'accomplissement d'actes positifs de recherche d'emploi* » (VII de l'art. 1^{er}) peut être embauchée par une EBE sur proposition du CLDE censé « *apprécier l'éligibilité comme personne privée durablement de l'emploi [...] inscrites à France Travail* » et dont l'embauche « *s'opère dans l'ordre de leur éligibilité* ».

La notion d'ordonnement des niveaux d'éligibilité, le tout selon des critères incomplets qu'évaluent le CLDE au regard des besoins du territoire, est discutable tant juridiquement que moralement. Comment garantir que cet ordre de priorisation des personnes réponde à une logique équitable et censée socialement ? Quelles personnes doivent être proposées pour l'embauche par rapport à d'autres ? Avec quels objectifs à long terme sur leurs parcours professionnels ? Comment s'assurer que les autres voies d'insertion n'aient pas été étudiées ou même testées ? La PPL ne le précise pas (ni ne le renvoie au décret).

Aussi, le simple critère d'un minimum d'un an de chômage pour ouvrir l'accès aux CDI en EBE à des publics moins éloignés de l'emploi que ceux éligibles à l'IAE et le travail adapté, dont les critères sont fixés par voie réglementaire et non législative⁷. Une incohérence contraire au principe de complémentarité prôné par cette PPL.

Il est proposé ici de clarifier les critères tout en renvoyant leur définition précise au décret et de s'appuyer principalement sur les prescripteurs habituels de l'emploi en plus du CLDE, qui ont une vision large des solutions existantes sur un territoire donné en fonction des profils des personnes accompagnées.

Article 1er

L'alinéa 21 est ainsi rédigé :

« VII.- L'éligibilité des personnes à une embauche dans une entreprise conventionnée au sens du III est appréciée selon des critères et des modalités d'application fixés par décret en Conseil d'Etat. Cette appréciation doit évaluer en priorité l'opportunité d'une embauche au sein d'une structure de l'insertion par l'activité économique ou d'une entreprise adaptée ».

⁷ Pour qu'un candidat puisse être déclaré éligible à l'IAE par une SIAE il doit avoir au moins un critère suivant : Bénéficiaire du RSA, Allocataire ASS, Allocataire AAH ou demandeur d'emploi de très longue durée (2 ans minimum). Dans les Entreprises Adaptées, les critères sont définis par un arrêté qui prévoit une durée d'inactivité d'au moins 24 mois

Exposé sommaire

Cet amendement vise à renvoyer au décret l'encadrement des critères d'éligibilité des personnes susceptibles d'être employées dans une entreprise à but d'emploi (EBE) ainsi que les modalités de sélection de ces personnes. Cette disposition ne remet pas en cause le rôle des Comités locaux de droit à l'emploi (CLDE) dans l'évaluation des profils des personnes et n'est pas contradictoire avec le principe de volontariat défendu par le dispositif Territoire zéro chômeur de longue durée (TZCLD).

Cette appréciation devra néanmoins se faire en prenant en compte l'opportunité d'orienter en priorité les personnes en situation d'exclusion ou de chômage de longue durée vers un parcours d'insertion par l'activité économique (IAE) ou au sein d'entreprises adaptées (EA) si leur profil le permet, notamment dans l'optique de maximiser leurs chances de retrouver de l'autonomie professionnelle par un retour à l'emploi durable.