

Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

L'EXPÉRIMENTATION «TERRITOIRE ZÉRO CHÔMEUR DE LONGUE DURÉE»

2016-2024

Rapport public thématique

Synthèse

Juin 2025

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent en annexe du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 Un projet territorial innovant permettant à des personnes durablement privées d'emploi d'exercer des activités utiles aux territoires	7
2 Une gouvernance atypique qui a isolé l'expérimentation	9
3 Un déséquilibre financier à assumer.....	11
Recommandations.....	15

Introduction

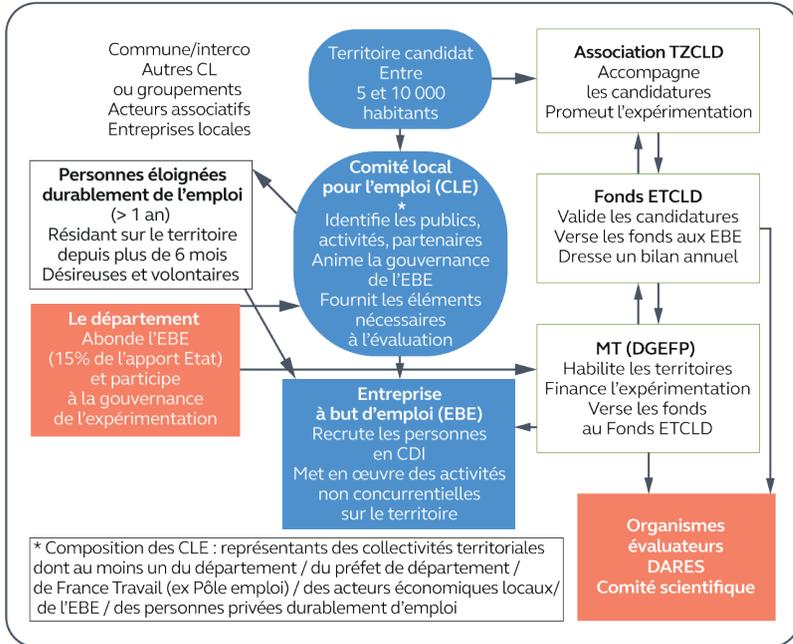
Une « *expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée* » a été mise en place par la loi éponyme du 29 février 2016 et prolongée par la loi du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « *territoire zéro chômeur de longue durée* ». Cette expérimentation prenant fin le 30 juin 2026, la Cour a souhaité analyser l'efficience des actions mises en place, leur gouvernance, la pertinence du ciblage des bénéficiaires et la soutenabilité du modèle financier, afin de préciser à quelles conditions l'expérimentation pourrait ou non être pérennisée et s'inscrire dans le droit commun de la politique nationale de l'emploi.

L'expérimentation « *Territoire zéro chômeur de longue durée* » permet à des territoires volontaires de 5 à 10 000 habitants - à l'échelle d'une commune, d'une communauté de communes, voire d'un quartier dans de grandes agglomérations - de coordonner une action visant à proposer une réponse aux personnes durablement éloignées de l'emploi. Un territoire volontaire doit répondre à un cahier des charges précisant en particulier l'engagement des différents acteurs du territoire dans la démarche ; il est habilité par l'État après examen de sa candidature par l'association gérant le fonds de l'expérimentation, l'association « *Expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée* » (ETCLD).

Un « *comité local pour l'emploi* », constitué autour de la collectivité volontaire, rassemble des représentants de l'État, de France Travail, du département et des acteurs sociaux et économiques du territoire. Une « *entreprise à but d'emploi* » est créée pour offrir sans sélectivité des emplois en contrat à durée indéterminée (CDI) aux personnes durablement privées d'emploi et volontaires pour travailler. L'« *entreprise à but d'emploi* » ne peut développer que des activités économiques non concurrentes de celles déjà présentes sur le territoire, c'est-à-dire répondant à des besoins non satisfaits sur ce territoire par les entreprises existantes. Le « *comité local pour l'emploi* » coordonne le développement de ces activités en lien avec les acteurs économiques du territoire.

Introduction

Organisation de l'expérimentation sur un territoire



Source : Cour des comptes

CL : collectivités locales ; MT : ministère du travail ; DGEFP : délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle ; DARES : direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques ; TZCLD : Territoire zéro chômeur de longue durée

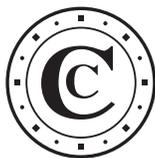
Fin 2024, l'expérimentation concernait 83 territoires (dont huit habilités fin 2024), 86 « entreprises à but d'emploi » et 3 290 salariés issus de la privation

durable d'emploi. Les dépenses de l'État en sa faveur se sont élevées à 57,1 M€ en 2024 et celles des départements à 7,5 M€.

Taille et nombre des entreprises à but d'emploi (EBE)

	Nombre d'équivalents temps plein (ETP) pris en charge	Nombre d'EBE
2017	193	10
2018	446	11
2019	565	13
2020	572	13
2021	600	19
2022	927	48
2023	1 635	68

Source : association ETCLD, réponse au questionnaire de la Cour des comptes



1 Un projet territorial innovant permettant à des personnes durablement privées d'emploi d'exercer des activités utiles aux territoires

L'expérimentation « *Territoire zéro chômeur de longue durée* » est issue des réflexions de l'association ATD Quart-Monde. Ses initiateurs sont partis de trois postulats, ainsi formulés : « *personne n'est inemployable lorsque l'emploi est adapté aux capacités et aux compétences des personnes* » ; « *ce n'est pas le travail qui manque : un grand nombre de travaux utiles, d'une grande diversité, restent à réaliser – lorsque le critère de la rentabilité marchande n'est pas le seul déterminant dans le choix des activités* » ; « *ce n'est pas l'argent qui manque : la privation durable d'emploi coûte plus cher à la collectivité que la création des emplois nécessaires pour faire de l'emploi un droit* ».

Par rapport aux dispositifs préexistants, en particulier ceux relatifs à l'insertion par l'activité économique, la principale caractéristique de cette expérimentation est d'offrir un travail adapté aux capacités, ainsi qu'aux contraintes et aux freins qui ont maintenu ces personnes durablement éloignées de l'emploi. Contrairement à l'insertion par l'activité économique, l'objectif initial n'était pas de conduire nécessairement à un retour à l'emploi classique : le pourcentage de « *sorties en emploi* », indicateur habituel de

l'insertion par l'activité économique, n'était donc pas un indicateur de la réussite de l'expérimentation.

En quelques années, grâce à l'adaptation des conditions de travail et à la possibilité de travailler à quotité de temps choisie, l'expérimentation a démontré sa capacité à remettre en emploi des personnes qui en étaient très éloignées, ainsi que des publics particulièrement fragiles au regard du marché du travail : personnes en situation de handicap, seniors, parents isolés, aidants, personnes confrontées à des difficultés de mobilité.

L'embauche en contrat à durée indéterminée est l'un des principes fondateurs de cette expérimentation. L'accompagnement des personnes salariées s'effectue sans limite temporelle. En revanche, la notion de parcours n'a pas été intégrée au moment de la conception de l'expérimentation. Elle apparaît maintenant comme une nécessité afin de permettre aux personnes de se projeter hors d'un espace très protégé et aux « *entreprises à but d'emploi* » d'accueillir de nouveaux bénéficiaires. Le développement de formations et de mises à disposition temporaires dans des entreprises partenaires sont des

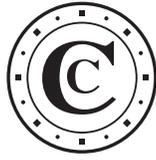
Un projet territorial innovant permettant à des personnes durablement privées d'emploi d'exercer des activités utiles aux territoires

leviers encore inégalement valorisés dans les différents territoires habités. Selon le profil des bénéficiaires, les « *entreprises à but d'emploi* » doivent pouvoir remplir cette fonction de tremplin pour un retour vers l'emploi ordinaire.

L'expérimentation a pu démontrer que les activités développées répondaient à des besoins réels du territoire, mais non satisfaits par des entreprises existantes : services aux personnes et aux entreprises répondant à des enjeux sociétaux majeurs - lutte contre l'isolement, renforcement du lien social, accompagnement

du vieillissement, lutte contre la précarité alimentaire et la fracture numérique - ou liés à la transition écologique - économie circulaire, réemploi, réparation, lutte contre le gaspillage alimentaire. Ces activités, bien que variées, engendrent un chiffre d'affaires relativement modeste en raison de leur faible productivité.

À partir de coopérations territoriales ciblées sur l'emploi, l'expérimentation a permis de combiner le repérage de gisements de valeur pour créer de nouvelles activités utiles socialement et une approche inclusive des personnes éloignées de l'emploi.



2 Une gouvernance atypique qui a isolé l'expérimentation

Le pilotage national de l'expérimentation a été confié par la loi à une association gestionnaire du « *fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée* » (ETCLD), dont le suivi par les administrations de l'État est exercé *a minima*. Cette association est très étroitement liée à une autre association, intitulée « *Territoires zéro chômeur de longue durée* » (TZCLD), financée par des fonds essentiellement privés et investie en priorité d'une mission de *lobbying* auprès des acteurs publics nationaux et européens de l'expérimentation, au nom des acteurs de la lutte contre la précarité qui en sont à l'origine, et d'une mission de soutien à l'émergence de candidatures de la part des territoires. Les relations entre les deux associations, bien que régies par une convention, entretiennent la confusion (partage de locaux, de sites internet, de salariés et d'administrateurs) entre un acteur chargé d'une mission de service public exercée au nom de l'État et une autre association plus militante, financée par des fonds privés et des fonds européens. Par ailleurs, la mise en place du « *réseau pour l'emploi* » défini par la loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023 et les coûts de gestion croissants de l'association gestionnaire du fonds nécessitent de réexaminer la pertinence du choix d'externaliser la gestion de l'expérimentation.

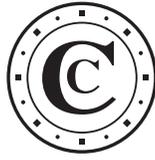
La coordination entre ce niveau national et les acteurs territoriaux repose sur des relations régulières de contrôle, de conseil et de remontée de données entre les « *comités locaux pour l'emploi* » et les « *entreprises à but d'emploi* », d'une part, et l'association gestionnaire du fonds, d'autre part. Un partenariat entre celle-ci et France Travail fait l'objet d'une convention nationale, mais sa déclinaison sur les territoires n'est pas formalisée et très inégalement mise en œuvre. Compte tenu de la relation directe entre les territoires expérimentateurs et les deux associations, et faute de directives émanant du ministère chargé de l'emploi, cette structuration a eu pour corollaire de tenir éloignés de la mise en œuvre les services déconcentrés de l'État et ceux de France Travail, qui sont pourtant au cœur du déploiement territorial de la politique nationale de l'emploi.

Cette expérimentation a également souligné l'importance de la mobilisation territoriale dans le déploiement des politiques de l'emploi destinées à des publics qui en sont très éloignés. Cependant, bien que portant sur un financement et des effectifs très modestes au regard de ceux de l'insertion par l'activité économique, les conditions de déploiement très favorables de l'expérimentation « *Territoire zéro chômeur de longue*

Une gouvernance atypique qui a isolé l'expérimentation

durée » (montant de l'aide au poste embauche en CDI) ont parfois suscité des incompréhensions de la part d'acteurs locaux. Ainsi, la méconnaissance de la situation de réelle précarité des personnes embauchées dans les « *entreprises à but d'emploi* », fortement aidées par l'État, a parfois entraîné des suspicions de concurrence déloyale sur les embauches de la part des représentants d'employeurs exerçant dans des secteurs en tension. De même, les activités développées dans le cadre de l'expérimentation ont fait parfois craindre une concurrence déloyale aux entreprises locales et aux autres dispositifs d'insertion par l'emploi, comme l'insertion par l'activité économique.

Ce fonctionnement atypique, en recourant à une gestion associative, n'aurait sans doute pas pu produire les mêmes effets avec des modalités plus classiques de pilotage. Il importe cependant à présent que la démarche s'inscrive dans les politiques de droit commun en faveur de l'emploi et de la lutte contre la précarité : les « comités locaux pour l'emploi » devraient être intégrés dans les comités territoriaux pour l'emploi issus de la réforme de France Travail, d'une part ; l'habilitation des territoires et la gestion des crédits devraient être confiés aux services déconcentrés de l'État, d'autre part.



3 Un déséquilibre financier à assumer

Le déséquilibre financier de l'expérimentation « *Territoire zéro chômeur de longue durée* » est patent. Le modèle de l'expérimentation est depuis l'origine en débat. ATD Quart-Monde, à l'initiative de cette démarche, a produit en 2015 une évaluation macro-économique du coût pour la société de la privation d'emploi, tendant à démontrer la neutralité budgétaire d'une prise en charge de chaque emploi créé par l'activation de ces « *dépenses passives* », estimées à 18 000 € par personne et par an. Cette estimation a été démentie par un rapport des inspections générales des finances et des affaires sociales publié en 2019, estimant les économies induites par l'expérimentation plus faibles qu'escomptées et contestant ce principe de neutralité budgétaire. Les externalités et les retombées économiques d'un retour à l'emploi

pour des personnes qui en sont durablement privées sont en effet difficilement chiffrables et peuvent faire l'objet d'une analyse orientée par ce que l'on souhaite démontrer. Ces divergences ne remettent cependant pas en cause la nécessité d'évaluer régulièrement le coût du chômage de longue et de très longue durée, afin que le montant de la prise en charge par l'État de ces emplois subventionnés soit fixé au niveau le plus juste.

Le coût par emploi créé est en augmentation significative, notamment du fait des coûts inhérents à l'association gestionnaire du fonds. Ainsi le montant du financement public en 2023, rapporté au nombre de salariés bénéficiaires de l'expérimentation en équivalent temps plein (ETP), fait apparaître un coût annuel de 28 000 € par ETP.

Coût par ETP de différents dispositifs d'insertion dans l'emploi (2024) (en €)

Dispositif	Coût par ETP
TZCLD	27 093
Ateliers et chantiers d'insertion	23 458
Associations intermédiaires	1 587
Entreprises d'insertion	12 218
Entreprises de travail temporaire d'insertion	4 688
Entreprises d'insertion par le travail indépendant	6 443
Entreprises adaptées	18 186

Source : direction du budget

Un déséquilibre financier à assumer

Une rationalisation est d'autant plus nécessaire qu'en l'absence de *numerus clausus* pour les recrutements dans les « *entreprises à but d'emploi* »,

ces emplois font courir le risque que l'augmentation rapide de la dépense budgétaire ne soit pas suffisamment contrôlée.

Exécution budgétaire de l'expérimentation

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Crédits votés en loi de finances (en M€)	14,93	18,22	22,37	28,50	28,61	33,22	44,94	79,00
Crédits exécutés (en M€)	5,78	10,59	12,30	12,80	12,71	24,40	41,45	57,1
Taux exécution	39 %	58 %	55 %	45 %	44 %	73 %	92 %	72 %

Source : projet annuel de performance du programme 102 « Accès et retour à l'emploi » et note sur l'exécution du budget 2024 de la mission Travail et emploi

Par ailleurs, la répartition de la prise en charge financière de ces emplois constitue également un sujet de débat : depuis la loi de 2020, la participation des départements est obligatoire à hauteur de 15 % de la contribution de l'État. Certains départements contestent cette obligation, qui irait, selon eux, au-delà du périmètre relevant de leurs compétences. Les régions, quant à elles, compétentes en matière de développement économique et de formation professionnelle, sont peu sollicitées.

La croissance du chiffre d'affaires des « *entreprises à but d'emploi* » est en grande partie due à l'augmentation de leur nombre, passé de dix à 62 entre 2017 et 2023, mais également à la hausse du chiffre d'affaires moyen par entreprise. Toutefois, les « *entreprises à but d'emploi* » continuent de rencontrer des difficultés financières majeures : leur résultat d'exploitation agrégé reste souvent déficitaire tandis que leur excédent brut d'exploitation est constamment négatif, traduisant une viabilité économique encore précaire.

De fait, ces entreprises sont confrontées à des contraintes spécifiques. Leurs activités sont limitées par le principe de non concurrence et sont susceptibles d'évoluer rapidement dans le temps et elles ne choisissent pas non plus leurs salariés qui font face à des difficultés personnelles et professionnelles que l'entreprise ne peut ignorer.

L'expérimentation « *Territoire zéro chômeur de longue durée* » se trouve à un moment charnière quant au devenir du dispositif : la loi d'expérimentation en cours trouvera son terme le 30 juin 2026 et la suite qui sera donnée par le Parlement sera déterminante à plus d'un titre. Les questions portent sur son devenir au-delà de cette date, la forme nouvelle que pourrait prendre sa gouvernance et l'accompagnement des personnes que l'expérimentation a permis d'identifier, enfin sur le financement qui pourrait lui être consacré dans l'hypothèse de sa reconduction.

Un déséquilibre financier à assumer

Le contrôle de la Cour montre que cette expérimentation fait localement la preuve de son utilité, en particulier pour répondre à des publics pour lesquels aucune autre solution n'était proposée. Mais elle exige des moyens élevés, tant humains que financiers, ce qui rend incertaine sa pérennisation. La normalisation de cet accompagnement au sein des politiques publiques en faveur de l'emploi et de l'insertion professionnelle est souhaitable à l'issue de dix années d'expérimentation. Afin de capitaliser ses effets positifs, tant pour les salariés des entreprises à but d'emploi que pour les territoires, la Cour considère nécessaire de rechercher des complémentarités et des synergies avec les dispositifs de droit commun. Des nombreux échanges, rencontres et observations résultant de cette enquête, il ressort que l'expérimentation, qui repose sur une approche très fine et sur un engagement volontaire des différents acteurs locaux, est un objet singulier qui ne peut être reproduit sur des territoires qu'en nombre limité. Une prorogation de son cadre législatif pourrait en revanche permettre, outre de sécuriser les dispositifs existants, de donner la possibilité à quelques territoires chaque année de déployer une offre similaire.

Pour toute suite éventuelle qui sera donnée à l'expérimentation par le Parlement, se pose la question centrale du pilotage mis en place en déportant les moyens de l'expérimentation sur une structure *ad hoc*. Cette gouvernance a eu le mérite de créer un cadre, des outils, un suivi rapproché des territoires et une doctrine qui a pu évoluer au cours des premières années

et de l'élargissement à de nouveaux territoires. Ces outils aujourd'hui sont des acquis. La création du nouveau réseau pour l'emploi issu de la réforme de France Travail est une opportunité pour permettre aux collaborations mises en place sur les territoires habilités de trouver leur place au sein des politiques de droit commun en faveur de l'emploi. La Cour considère qu'il est donc nécessaire de mettre fin à la gestion des fonds publics concernés par une association, trop éloignée de ce réseau pour l'emploi et des services de l'État et de France Travail.

Enfin se pose la question du juste montant de la prise en charge des emplois créés. La loi a confié à un comité scientifique la production d'analyses à la fois quantitatives et qualitatives sur les résultats de l'expérimentation : impacts sur les territoires, nouvelle évaluation du coût économique global de la privation d'emploi, évaluation des externalités positives de ce retour en emploi. Ces travaux devraient être rendus publics à l'été 2025 et devraient contribuer à déterminer l'évolution du soutien financier nécessaire. Il restera toujours des activités non rentables et le financement des conséquences du chômage de longue durée doit pouvoir être supporté par la solidarité nationale. C'est tout le sens de cette expérimentation qui repose sur la mise en visibilité du coût pour la collectivité de la privation durable d'emploi.

La réforme de France Travail va dans le sens d'une priorité nouvelle donnée au retour à l'emploi pour des personnes qui en sont très éloignées. La bonne intégration des acquis de l'expérimentation aux politiques d'insertion dans l'emploi repose sur

Un déséquilibre financier à assumer

un partenariat étroit entre les services déconcentrés de l'État et les acteurs locaux, en particulier les collectivités territoriales. Seule une gestion directe par les services déconcentrés de l'État rendrait possible une meilleure coordination avec les autres structures d'emploi accompagné (structures de l'insertion par l'activité économique, entreprises adaptées, voire établis-

sements ou services d'aide par le travail) et garantirait la préservation des acquis de l'expérimentation. Elle seule permettrait également que les résultats de l'expérimentation irriguent plus largement les autres dispositifs existants en faveur de l'accompagnement des personnes les plus fragilisées sur le marché de l'emploi.

Recommandations

Le cadre de mise en œuvre de ces recommandations dépendra de la décision du Parlement d'ici juin 2026 concernant la poursuite ou non de l'expérimentation, ou sa transformation en dispositif pérenne. La Cour distingue donc ci-dessous ce qui doit être mis en œuvre à court terme sans attendre cette décision (recommandations n° 2, 3 et 6) et les actions qu'elle considère souhaitables au terme de son enquête, en ce qui concerne la poursuite du dispositif expérimenté (autres recommandations).

Renforcer sans attendre le pilotage de l'expérimentation :

2. Mettre en place un outil de suivi des données relatives à la situation socio-professionnelle des personnes recrutées en entreprise à but d'emploi, ainsi que du parcours professionnel de l'ensemble des personnes suivies par les comités locaux pour l'emploi (*association « Expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée » -ETCLD, ministère du travail et de l'emploi - 2025*)**.

3. Créer un parcours des salariés en entreprises à but d'emploi en renforçant les évolutions internes et les passerelles vers l'emploi ordinaire et en suivant un indicateur de sortie vers l'emploi durable (*ministère du travail et de l'emploi - 2025*)**.

6. Définir une vision stratégique du dispositif et de son articulation avec les autres dispositifs de soutien aux personnes éloignées de l'emploi et donner des orientations aux services territoriaux de l'État pour sa mise en œuvre (*ministère du travail et de l'emploi - 2025*)*.

Inscrire d'ici 2026 le dispositif dans le droit commun :

4. Intégrer les comités locaux pour l'emploi issus de l'expérimentation dans les comités pour l'emploi créés au niveau infra-départemental par la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi (*ministère du travail et de l'emploi - 2025*)*.

5. Proposer au Parlement de confier désormais la gestion des fonds et la mise en œuvre de l'expérimentation directement au ministère du travail et de l'emploi et aux services territoriaux de l'État, et de les inscrire dans des contrats avec les cofinanceurs locaux (*ministère du travail et de l'emploi - 2025-2026*)*.

1. S'assurer que toute embauche dans une entreprise à but d'emploi est précédée de l'analyse de l'ensemble des solutions possibles d'insertion dans l'emploi et la conditionner à un avis favorable du représentant territorial de France Travail (*ministère du travail et de l'emploi, France Travail - 2025*)*.

Évaluer et moduler le financement de l'expérimentation :

7. Élaborer une méthodologie d'actualisation du coût du chômage de longue durée, puis l'évaluer périodiquement pour fixer le montant de la contribution de l'État (*ministère du travail et de l'emploi - 2026*)**.

* *Recommandation de politique publique*

** *Recommandation de gestion*