HAUT-COMMISSARIAT
À LA STRATÉGIE
ET AU PLAN

Liberté
Égalité
Fraternité

Dares

Déchiffrer le monde du travail
pour **éclairer** le débat public

Comité Scientifique
de l'expérimentation TZCLD

Vers une *garantie d'emploi* ?

Rapport d'évaluation de la deuxième phase de l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée » (TZCLD)

Conférence de presse - 23 septembre 2025

Une expérimentation inédite

« L’exclusion sociale due à la privation d’emploi n’est pas inéluctable »

Cahier des charges pour la deuxième phase de l’expérimentation

Une initiative citoyenne, portée par deux associations nationales, le Fonds ETCLD et l’association TZCLD

Deux vagues d’expérimentation encadrées par la loi (2016-2021 ; 2021-2026)

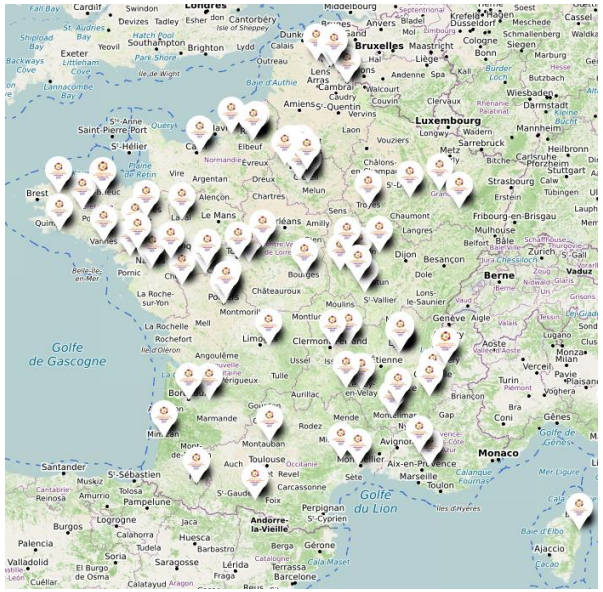
83 territoires habilités en deuxième vague, 10 en première vague

Une action à destination des territoires, où un espace délibératif est institué, dénommé **comité local pour l’emploi** (CLE)

Au profit des **personnes privées durablement d’emploi** (PPDE)

Les **volontaires** sont orientés notamment vers des **entreprises à but emploi** (EBE) : près de 4 000 salariés répartis dans 92 EBE mi-2025

Pour préfigurer un dispositif de **Garantie d’emploi**



Territoires habilités au 08/07/2025

Une triple promesse

Aux territoires : le CLE est animé par les élus locaux afin d'identifier des activités socialement utiles et de les mettre en œuvre au bénéfice de l'emploi local

⇔**Principe de supplémentarité :** pas de concurrence vis-à-vis de l'activité locale

Aux personnes : un emploi stable, en CDI, à temps choisi, dans un collectif de travail, à proximité du domicile, pour exercer une activité utile au territoire et qui s'appuie sur les compétences des personnes et leur projet

⇔**Principe d'exhaustivité :** cette offre est accessible à toutes les PPDE

A la collectivité dans son ensemble : réaliser ces promesses pour un coût minimal pour les finances publiques, puisque « le chômage d'exclusion sociale coûte plus cher à la collectivité que l'emploi, même lorsque l'emploi est cofinancé par la collectivité » (Patrick Valentin, 2013)

Les objectifs de l'évaluation

Encadrée par la Loi du 14 décembre 2020 et le décret de juin 2021

Sous l'égide d'un **comité scientifique**, accompagné par la **Dares** et le **HCSP**

Les objectifs :

- « Identifier le **coût du dispositif pour les finances publiques**, les externalités positives constatées et ses résultats comparés à ceux des structures d'IAE » (loi)
- Analyser le rapport entre les coûts et les bénéfices de l'expérimentation, dont il compare les résultats à ceux des **structures d'IAE (SIAE)** (décret)
- Mesurer les **effets de l'expérimentation** sur la situation globale des territoires en matière d'emploi, de qualité de vie, d'inégalités et de développement durable (décret)
- Déterminer le cas échéant les **conditions dans lesquelles l'expérimentation peut être prolongée, élargie ou pérennisée** (loi)

Président : Yannick L'Horty	
Secrétariat général : Dares et HCSP	
Personnalités qualifiées	*Administrations*
Sandrino Graceffa	CGDD
Aude Kérivel	Cnaf
Julie Le Gallo	DGEFP
Léa Lima	DG Trésor
Francesca Petrella	Drees
Clément Pin	Insee
François-Charles Wolff	France Travail

Les ressources de l'évaluation

5 groupes de chercheurs

Eval-Lab (trajectoires et finances publiques)
Cyprien BATUT (coord.)
Laura KHOURY
Willy LIN
Sara SIGNORELLI

IPP (EBE et salariés)
Audrey RAIN (coord.)
Thomas BREDA
Camille CIRIEZ
Maddalena CONTE
Éléonore RICHARD
Joyce SULTAN PARRAUD
Anaïs TAVANTI

Equipes quantitatives

ACME (analyse comparative des modèles socio-économiques des EBE)
Anne FRETEL (coord.)
Camille BOULLIER
Noémie DUDZINSKI
Laurent GARDIN
Benoît PREVOST
Philippe SEMENOWICZ
Aubin TANTOT
Sylvain VATAN

Dynamit (dynamiques institutionnelles et acteurs)
Jean-Pascal HIGELE (coord.)
Florence JANY-CATRICE (coord.)
Agathe LELIEVRE (coord.)
Aubin TANTOT (coord.)
Virginie ALTHAUS,
Franck BAILLY,
Mathieu BERAUD,
Karine CHAPELLE,
Sylvain CELLE,
Mathilde CARON

SPEPE (spécificités des publics et des entreprises)
Nathalie MONCEL (coord.)
Marina BOURGAIN
Agnès CHECCAGLINI
Jennifer DERAM
Cyrille FERRATON
Laure GAYRAUD
Pascal GLEMAIN
Valérie GOSSEAUME
Christophe GUITTON
Shama NZUZI
Camille RETSIN

Equipes qualitatives

Travaux internes à la Dares : appariements de sources de données administratives individuelles, issues du dispositif MIDAS, avec les identifiants des PPDE volontaires pour rejoindre l'expérimentation, dont notamment celles entrées en EBE

Données de gestion des EBE : détail de l'activité économique des EBE

Ont contribué à l'élaboration de ce rapport : **Anne Bucher** (HCSP), **Nathalie Cloarec** (Dares), **Cheikh Tidiane Diallo** (Dares), **Vincent Donne** (HCSP), **Mathilde Gaini** (Dares), **Bénédicte Galtier** (HCSP), **Jorick Guillaneuf** (Dares), **Anaïs Le Gouguec** (Dares), **Yannick L'Horty** (président du comité), **Chloé Maisonnave** (Dares), **Matthieu Marchand** (HCSP), **Maxime Pirot** (Dares).

Contenu et organisation du rapport

Principaux enseignements du rapport d'évaluation et orientations préconisées par les personnalités qualifiées du comité scientifique

- **1. Introduction**
- **2. Gouvernance et jeux d'acteurs**
- **3. Les comités locaux pour l'emploi (CLE)**
- **4. Les entreprises à but d'emploi (EBE)**
- **5. Les PPDE et leurs trajectoires professionnelles**
- **6. L'impact sur les finances publiques**

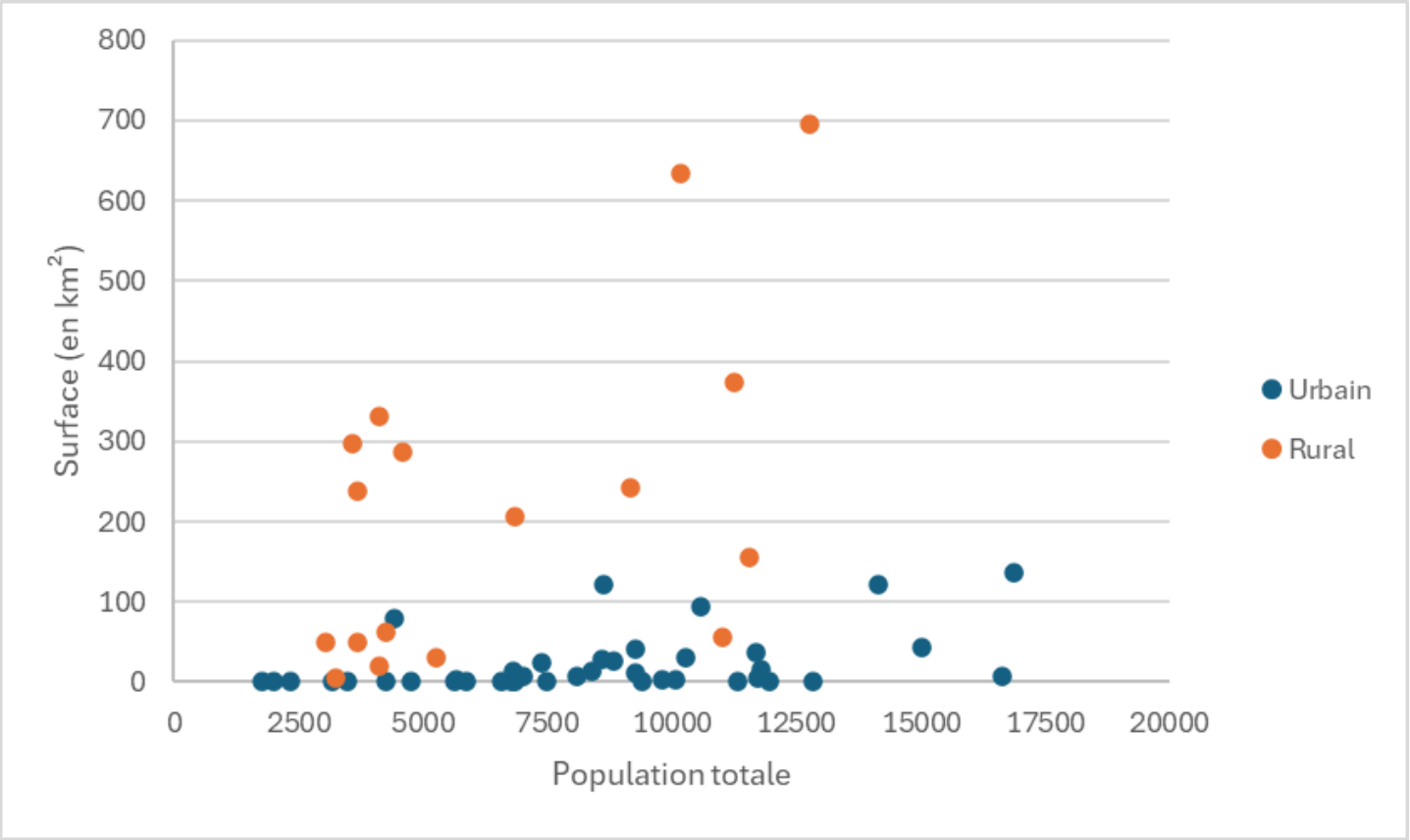
15 annexes + 5 rapports de recherche publiés en parallèle

Le rapport a été rédigé pour être utilisé par l'ensemble des acteurs intéressés. Chaque chapitre contient des informations détaillées et référencées. Les titres et intertitres sont eux-mêmes informatifs. Une synthèse des enseignements figure au début de chaque chapitre.

I. Les enseignements du rapport

Des territoires diversifiés

Les TZCLD se déploient à une **maille territoriale très fine**, celle d'un quartier de ville ou de quelques communes rurales, avec beaucoup d'hétérogénéité selon les territoires (cf. Note d'étape du comité scientifique, 2024).



Gouvernance et jeux d’acteurs

Dans l’expérimentation, la **place de l’État** demeure relativement **limitée**, en dehors de son rôle de financeur principal

L’expérimentation est « pilotée » par une **structure inédite et hybride**, l’association gestionnaire du fonds d’expérimentation – ETCLD, qui a vu ses moyens et son rôle s’accroître en deuxième vague. Cette organisation n’a guère d’équivalent dans le paysage national de l’action publique

Les véritables porteurs de l’action sont dans les faits les **élus locaux** qui président les CLE et sans l’appui desquels l’expérimentation ne fonctionne plus (exemple : Bouffémont/Attainville/Moisselles)

Le **processus d’habilitation est long et coûteux** en ressources pour les porteurs de projets (« période d’incubation »), avec de nombreux abandons de candidature, en partie liés au **droit de veto** des départements

L’attente peut être longue également pour les personnes, à qui il est demandé d’être mobilisées dans des activités bénévoles en amont de la signature de leur contrat

Il en résulte une impression de **lourdeur institutionnelle** et un **risque de renforcement des inégalités territoriales**, au profit des territoires qui disposent des meilleures ressources permettant d’aboutir au succès de leur candidature

Les CLE, espaces de coopération

À une échelle territoriale très fine, l'expérimentation est parvenue à organiser, au travers des CLE, un cadre institutionnel favorisant un niveau élevé de coopération entre acteurs locaux, élus, représentants du service public de l'emploi, acteurs de l'économie sociale et solidaire

Les CLE ont deux missions principales : repérer et orienter les PPDE (tenir à jour la « liste de mobilisation ») ; identifier les activités des EBE. La plénière du CLE est un espace d'information et de validation, le travail de délibération et d'instruction des arbitrages étant effectué dans des commissions

Pour atteindre des publics éloignés de l'emploi, les CLE privilégient souvent des **méthodes d'aller-vers relativement innovantes** (exemple : TZ du Saumurois) et leur substituent progressivement des méthodes de contact plus formelles et institutionnelles

Les territoires conservent une marge d'interprétation sur la **définition de l'éligibilité** à l'expérimentation

L'**embauche en EBE** respecte généralement l'ordre chronologique de la liste de mobilisation, gage de non-sélection, même si des entorses peuvent apparaître au fil du temps. L'atteinte de l'exhaustivité territoriale repose sur des **partenariats avec le SPE** et les acteurs locaux de l'insertion

Côté activité, l'**application de la non-concurrence et de la supplémentarité** des emplois demeure sujet à des interprétations locales, même si les situations qui en requièrent sont peu fréquentes

Les EBE ont une activité diversifiée…

Les EBE **se distinguent des SIAE** par leur objectif, la nature du contrat proposé, l'organisation du travail, la constitution d'un collectif de travail durable avec des salariés très fragiles, et les métiers exercés

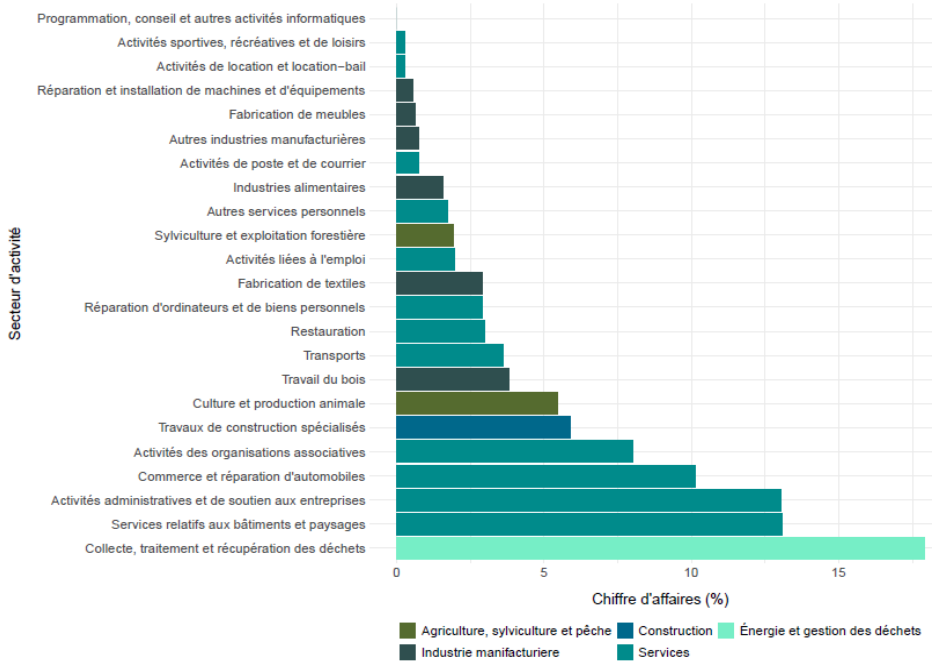
La plupart développent simultanément des **activités dans plusieurs secteurs** ; certaines sont permanentes, d'autres saisonnières ou ponctuelles car dépendantes de commandes spécifiques

Ainsi, en 2023, l'activité des EBE se répartissait entre 1 et 16 secteurs différents selon les EBE. L'éventail des activités n'est pas figé : au fil du temps, les EBE ouvrent de nouvelles activités et en ferment d'autres

Les **services** composent en moyenne **60 % du chiffre d'affaires** des EBE. Les plus répandus sont ceux relatifs à la maintenance des bâtiments et aux paysages, les activités administratives et de soutien aux entreprises, le commerce et la réparation d'automobiles, ainsi que les activités des organisations associatives

L'organisation du travail repose sur la **polyvalence des salariés**. Conjuguée à un large éventail d'activités, elle permet de proposer une **grande diversité de postes** aptes à répondre aux aspirations des salariés et aux situations de handicap

Répartition du chiffre d'affaires par secteur d'activité



…et sont financièrement fragiles

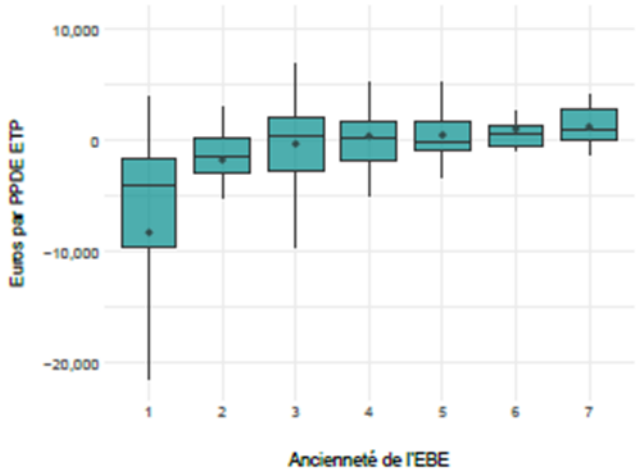
Le principe de supplémentarité répond à la crainte de distorsion de concurrence vis-à-vis des entreprises classiques et des acteurs de l'insertion. En pratique, **la valeur marchande créée par les EBE est beaucoup trop faible** pour que ce risque soit avéré

De fait, les EBE sont marquées par une certaine **fragilité financière** et une forte dépendance aux aides publiques

Elles sont soumises à de multiples **contraintes difficilement conciliables** : atteindre l'équilibre financier, développer des activités socialement utiles, respecter le principe de non-concurrence, prendre en compte les souhaits des salariés, encadrer des équipes avec des personnes concernées par des troubles psychiques ou des addictions nécessitant un accompagnement particulier

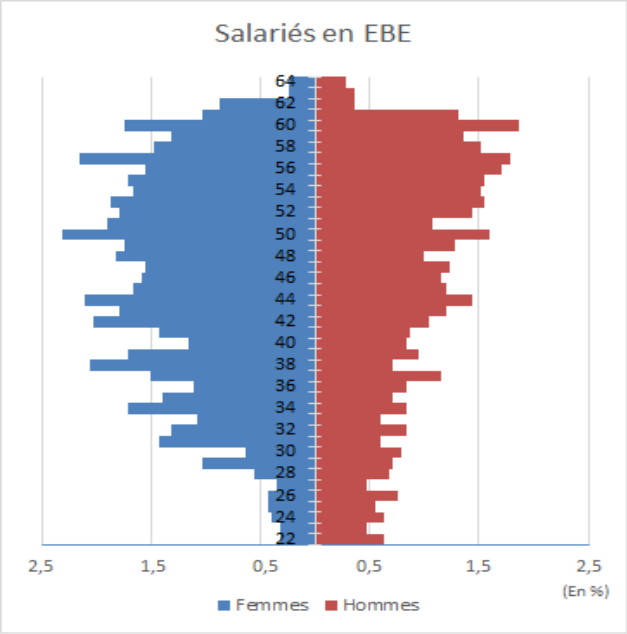
La charge des directeurs semble **difficilement soutenable** dans la durée. Certains sont en situation de **souffrance au travail**

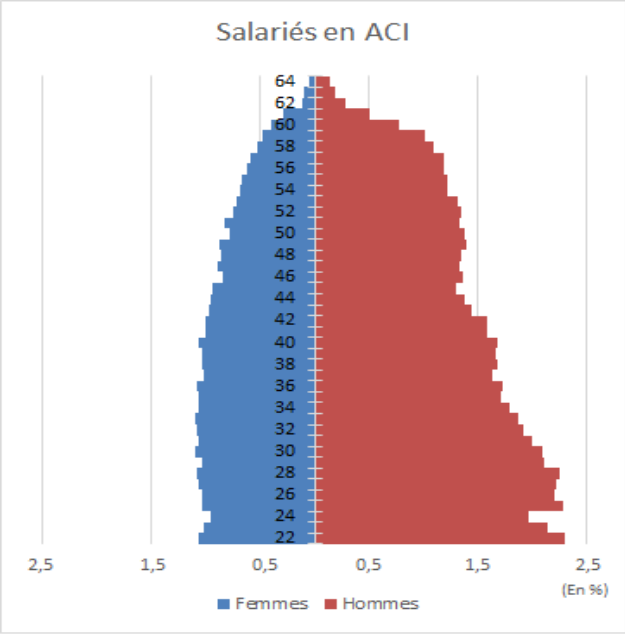
Valeur ajoutée par PPDE, selon l'ancienneté de l'EBE



Les PPDE, un public spécifique

Les profils des salariés d'EBE se distinguent de ceux en SIAE : ce sont **majoritairement des femmes**, plus **âgées** et **plus diplômées** et plus souvent **en situation de handicap**, tandis que les salariés en SIAE sont un peu moins diplômés et perçoivent plus souvent le RSA avant leur entrée dans la structure





Caractéristiques	PPDE volontaires	Chômeurs de longue durée*
Ensemble	**100**	**100**
Sexe		
Femme	56	46
Homme	41	54
Non renseigné	3	0
Âge		
18 à 24 ans	6	10
25 à 29 ans	7	11
30 à 39 ans	23	20
40 à 49 ans	27	22
50 à 59 ans	29	27
60 ans ou plus	6	10
Non renseigné	1	0
Niveau de diplôme		
Inférieur au CAP-BEP	27	31
Niveau CAP-BEP	35	26
Niveau Baccalauréat	17	18
Supérieur au Baccalauréat	18	25
Non renseigné	4	0

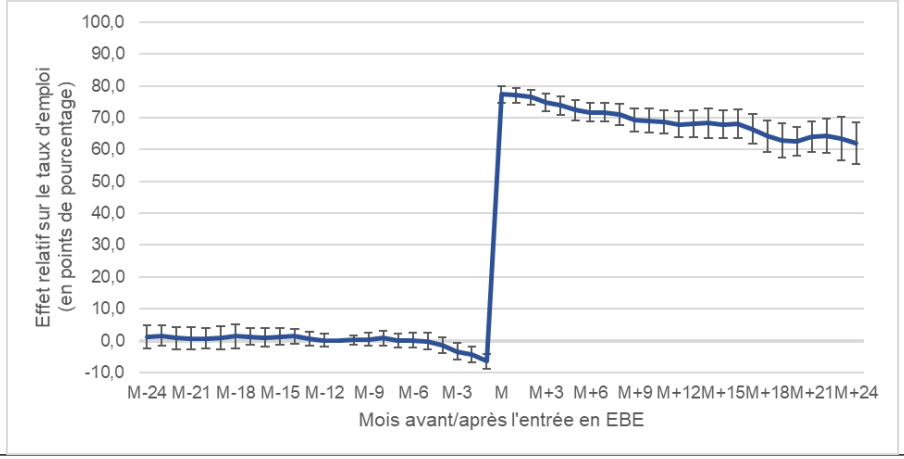
Des effets très favorables pour les personnes

L'effet causal sur le taux d'emploi est de +74 points de pourcentage en moyenne sur les 24 premiers mois, ce qui est à notre connaissance la **mesure d'impact la plus élevée pour une action d'insertion**, obtenue par une évaluation avec contrefactuel. Mais cet effet a un caractère mécanique et reflète essentiellement les effets du ciblage de l'action sur des personnes effectivement privées d'emploi

Le **passage en EBE** améliore aussi durablement la qualité de l'emploi, le revenu des salariés ainsi que le lien social. Les **sorties d'EBE** sont peu fréquentes, les perspectives après le départ sont perçues par les salariés comme limitées et sont peu accompagnées

Les **volontaires ne rentrant pas en EBE** connaissent une hausse limitée de leur taux d'emploi. Certains volontaires semblent difficilement employables, au moins temporairement, même par les EBE, souvent en lien avec des problèmes de santé mentale ou d'addiction

La présence d'une EBE n'a **pas d'impact significatif** (positif ou négatif) sur le taux d'emploi ou le salaire des **autres personnes résidant sur le territoire**



Un coût réel pour les finances publiques

Le coût brut d'un emploi en EBE est de **26 600 € par ETP**, lorsque l'on prend en compte la subvention versée par l'Etat et le département, à laquelle il faut ajouter la dotation d'amorçage d'un montant de 6 200 €

Les coûts évités (allocations chômage, RSA,…) et les recettes supplémentaires (cotisations, impôts) : entre **12 900** et **15 300 €**

Le coût net pour les finances publiques d'un ETP privé durablement d'emploi, embauché en 2023, est **entre 40 et 50% du coût brut**, soit entre **11 300 et 13 700 €**, auquel s'ajoute la dotation d'amorçage

Un cout significatif, **loin de la neutralité budgétaire** promise à l'origine par les porteurs de projets

Ces calculs comptabilisent uniquement les coûts et les bénéfices sur les douze mois suivant l'embauche. Ils ne comprennent pas (par manque de données ou du fait de difficultés inhérentes à l'exercice) :

- L'ensemble des dépenses publiques
- Les potentiels coûts collectifs évités en lien avec la sortie de la privation d'emploi

II. Les orientations préconisées par les personnalités qualifiées du comité scientifique

Rénover le cahier des charges pour pérenniser le dispositif

Au total, l'expérimentation est parvenue à **produire des effets positifs, globalement remarquables**, pour les territoires et surtout pour les personnes, **au prix d'un effort public significatif**. L'activité des EBE et les publics bénéficiaires sont spécifiques et complémentaires avec l'activité et les publics des SIAE

- **O1. Un dispositif issu de l'expérimentation peut combler un vide dans les politiques d'insertion,** afin de développer un accompagnement renforcé à une échelle territoriale très fine, en s'appuyant sur la mobilisation des acteurs locaux

L'évaluation souligne cependant **plusieurs limites** : une certaine lourdeur institutionnelle, un risque d'inégalité territoriale, des délais d'attente et d'incubation trop élevés, un risque (limité) de distorsion de concurrence avec l'activité locale, des difficultés de fonctionnement des EBE. Un cahier des charges rénové permettrait de surmonter certaines de ces limites

- **O2. Pour réduire les inégalités entre territoires dans la phase d'habilitation,** une dotation de lancement devrait être accordée aux collectivités afin de préparer leur candidature et de préfigurer leur CLE… au prix d'un coût budgétaire accru

Réserver l’offre du CDI à temps choisi aux personnes les plus éloignées de l’emploi

Le **CDI de proximité à temps choisi est une offre très attractive**, en particulier pour les personnes avec des contraintes familiales ou en situation de handicap

Mais il offre **très peu de perspective de rebonds vers l’emploi classique**. Il ne saurait constituer la solution unique pour toutes les personnes privées durablement d’emploi

- L’orientation prioritaire des personnes sans emploi devrait être l’emploi de droit commun
- En cas d’impossibilité, l’orientation prioritaire devrait être une SIAE
- En cas d’impossibilité, elle devrait être orientée vers une EBE

➢ **O3. Faire de l’entrée en EBE un instrument de dernier recours**, notamment dans une logique de fin de parcours professionnel. Elle devrait être proposée de façon prioritaire aux personnes les plus éloignées de l’emploi pour lesquelles l’offre des SIAE n’est pas la mieux adaptée

Etendre l’exhaustivité à l’ensemble des actions d’insertion

L’évaluation met en évidence des bénéfices pour les personnes et pour les territoires associés à la mise en œuvre d’une instance de délibération locale permettant d’instaurer un niveau élevé de coordination et de mobilisation des acteurs

La vague 2 de l’expérimentation a d’ailleurs opéré un glissement vers une **logique partenariale d’exhaustivité territoriale**, qu’il importe de prolonger

Le rôle du comité doit être de recenser et d’aller vers les personnes privées durablement d’emploi afin de les orienter et de les accompagner vers les structures les plus adaptées aux situations individuelles. Il s’agit aussi de **lutter contre le non-recours aux dispositifs d’insertion** en œuvrant à l’échelle la plus locale, à proximité directe de la personne et de son réseau d’interconnaissance

Cette mission pourrait bénéficier à l’ensemble des opérateurs locaux d’insertion, afin d’orienter au mieux les personnes vers les dispositifs les plus adaptés à leur situation

- **O4. Elargir le périmètre d’intervention du CLE** à l’ensemble des actions d’insertion afin de prévenir des formes de concurrence avec les SIAE et de définir les activités dont le développement serait utile au territoire, en cohérence avec le « réseau pour l’emploi » instauré par la Loi pour le plein emploi

Renforcer le ciblage des territoires

La rupture au principe d'égalité territoriale inhérente à la généralisation d'une option d'activation de TZCLD peut être contrebalancée par un ciblage des territoires les plus exposés au chômage de longue durée

Les conditions d'éligibilité pourraient notamment considérer l'existence d'une offre locale de dispositifs d'insertion, de façon à prioriser les zones blanches de l'insertion, où aucun opérateur de SIAE, voire d'ESAT, n'est présent

Un ciblage plus explicite des territoires et des publics devrait permettre d'alléger les procédures de labélisation et de **réduire la période d'incubation** des territoires et les temps d'attente des volontaires, qui constituent un des angles morts de l'expérimentation TZCLD

- **O5. Assurer un meilleur ciblage du dispositif** sur les territoires les plus en difficulté en conditionnant l'accès à cette option (l'éligibilité territoriale) par des caractéristiques effectives d'exposition à différentes dimensions de vulnérabilité à un niveau local

Assouplir la mise en œuvre du principe de supplémentarité

Les EBE sont soumises au triple impératif d'une production d'activités utiles au territoire, d'une organisation du travail soutenable et d'une rentabilité minimale permettant de dégager des ressources propres. Le respect de ces impératifs est compliqué par le principe de supplémentarité selon lequel les activités des EBE ne doivent de surcroît pas entrer en concurrence avec l'activité locale

Mais la valeur créée par les EBE, avec un chiffre d'affaires de moins de 5 000 € par ETP et par an, n'est pas véritablement de nature à concurrencer d'autres activités. Le principe de supplémentarité est respecté

- **O6.** Il paraît souhaitable de maintenir le principe de supplémentarité et de rester vigilant sur son respect tout **en aménageant sa mise en œuvre concrète** pour tenir compte du faible risque effectif de mise en concurrence, **afin de desserrer les contraintes de gestion** et sans doute d'améliorer l'équilibre financier des EBE

Comité Scientifique
de l'expérimentation TZCLD

Merci !

Des questions ?