



# Impacts

Le policy brief de CNRS Sciences humaines & sociales

## Territoire zéro chômeur de longue durée : quel bilan scientifique à l'heure de la pérennisation de l'expérimentation ?

Dix ans après le vote de la première loi, la recherche sur l'expérimentation Territoire zéro chômeur de longue durée (TZCLD) livre des résultats consolidés. Quels ont été les effets de cette expérimentation pour les personnes concernées et en matière de politique d'insertion et d'emploi ? Quelles difficultés a-t-elle posées ? Sous l'effet de contraintes multiples, la mise en œuvre de l'expérimentation conduit à une dilution des caractéristiques les plus originales de cette initiative. Par ailleurs, son modèle socio-économique laisse dans l'angle mort à la fois des questions structurantes d'organisation du travail et les dynamiques d'investissement individuel et institutionnel locales. À l'orée d'une phase de « normalisation », la conduite des politiques publiques devrait intégrer ces résultats de recherche si elle souhaite conserver la philosophie de rupture que portait originellement le premier texte de loi.

### Florence Jany-Catrice & Sylvain Vatan

Professeure en économie, titulaire de la chaire Économie de la qualité et ses mesures (EQAM) et chercheuse au Laboratoire d'analyse des sociétés, transformations, adaptations (LASTA, Université de Rouen-Normandie)

Maître de conférences en économie, chercheur au Centre lillois d'études et de recherches sociologiques et économiques (CLERSÉ, UMR CNRS, Université de Lille)

### Introduction

Après dix années d'expérimentation, et alors que le dispositif Territoire zéro chômeur de longue durée (TZCLD) est en passe d'être pérennisé, il est possible de proposer un bilan des recherches menées sur le dispositif. Soutenu par le CNRS, le réseau prospectif RESTEZ (Recherche sur les expérimentations sociales et territoriales) revient sur les principaux résultats de ces recherches et souligne l'intérêt qu'il y a à en tenir compte pour son institutionnalisation.

### Ouvrir l'emploi aux personnes qui en sont durablement privées

Dans la première phase, les travaux réalisés ont souligné la capacité de l'expérimentation TZCLD à mobiliser des publics éloignés des politiques classiques d'insertion et d'emploi. Leur mobilisation par des canaux différents, mettant en œuvre l'« aller-vers » cher à l'association ATD Quart Monde, favorisait une grande diversité de profils. Cela a conduit les comités locaux pour l'emploi (CLE) à substituer à la catégorie administrative de *chômeur de longue durée* celle, plus conforme aux pratiques, de *personne privée durablement d'emploi* (PPDE). Ce principe d'élargissement (du public éligible) était relativement bien

### Comprendre l'expérimentation TZCLD

**Initiateurs du projet ?** L'association ATD Quart Monde et plusieurs associations partenaires.

**Objectifs ?** Fournir à des **personnes privées durablement d'emploi (PPDE)** un emploi près de leur domicile, en CDI et à temps choisi (temps complet ou partiel selon le souhait des PPDE).

**Type d'activités ?** Fruit des souhaits des PPDE, elles doivent être d'utilité sociale et territoriale, et ne pas entrer en concurrence avec les activités publiques et privées locales.

**Processus ?** Les personnes éligibles et volontaires sont embauchées sur une logique non sélective dans des **entreprises à but d'emploi (EBE)** après leur validation par un **comité local pour l'emploi (CLE)**.

**Qui pilote ?** Nationalement, un **Fonds d'expérimentation** en charge d'habiliter les territoires, de conventionner les EBE, et de subventionner les salaires à hauteur du SMIC dans le cadre d'une **contribution au développement de l'emploi (CDE)** financée par l'État et les conseils départementaux. Localement, ce sont les CLE qui pilotent.

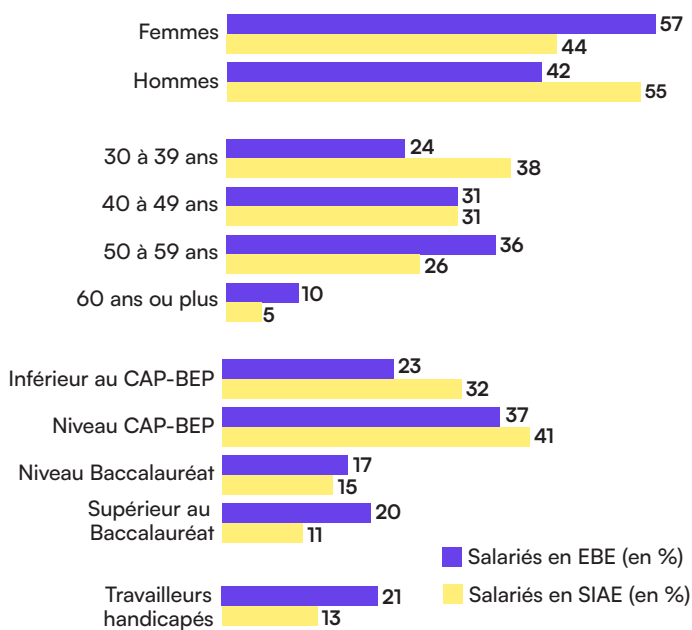


Figure 1. Caractéristiques sociodémographiques des salariés à leur entrée en EBE et en SIAE

Champ : salariés de 30 ans ou plus entrés en EBE entre janvier 2021 et juin 2024 (EBE) ; salariés de 30 ans ou plus entrés pour la première fois en SIAE entre janvier 2021 et juin 2024 (IAE).

Sources : Midas - Dares-France Travail-Cnaf-Vague 5 (juin 2024) ; SI ETCLD ; traitements Dares.

suivi dans les expérimentations : il favorisait l'embauche non sélective de salariés aux profils variés, ce qui n'est généralement pas le cas dans les structures de l'insertion par l'activité économique (SIAE). Plus âgés, plus féminisés, souvent non diplômés mais, lorsqu'ils le sont, ayant un niveau d'études plus élevé, les salariés des EBE se démarquent surtout par une forte présence de personnes en situation de handicap (Figure 1). Les EBE facilitent aussi l'accès à l'emploi des personnes issues de l'immigration.

Pierre angulaire du projet, le contrat de travail à temps choisi joue un rôle déterminant pour l'accès à l'emploi de certains profils comme les mères seules, ou les personnes en situation de handicap.

L'accès à un emploi de droit commun et en CDI est central, tant dans la mobilisation des PPDE que dans leur stabilisation et leur montée en compétences une fois salariés. En dépit de la diversité des configurations locales et des situations de déception, voire de souffrance au travail observées chez certains salariés, le retour à l'emploi durable a des effets vertueux en termes d'estime de soi, de santé et de lien social. Cependant, l'hétérogénéité des situations (diversité des parcours, salariés plus âgés, en situation de handicap, en grande précarité sociale et psychologique), limite les études économétriques. Elles peinent à fournir des résultats solides en raisonnant toutes choses égales par ailleurs, car les salariés des EBE ne sont pas égaux par ailleurs. Les analyses qualitatives soulignent quant à elles comment ce cadre d'emploi, couplé à une organisation du travail plus souple, plus horizontale et ajustée aux difficultés des salariés, stabilise ces derniers dans l'emploi. En dépit de salaires faibles et

### Une expérimentation en plusieurs phases législatives

- **2013-2016** : Des « proto-territoires » d'expérimentation : Colombey-les-Belles (54), Pipriac et Saint-Ganton (35), Prémery (58), Mauléon (79).
- **2016-2020** : Première phase (loi 1) avec 10 territoires habilités. Environ **850** salariés en poste, sur **10** territoires d'expérimentation.
- **2021-2026** : Deuxième phase (loi 2) avec 75 nouveaux territoires habilités. Plus de **4300** salariés en poste, sur **85** territoires d'expérimentation en tout.
- **2026** : Une troisième loi devrait prochainement pérenniser et étendre progressivement l'initiative.

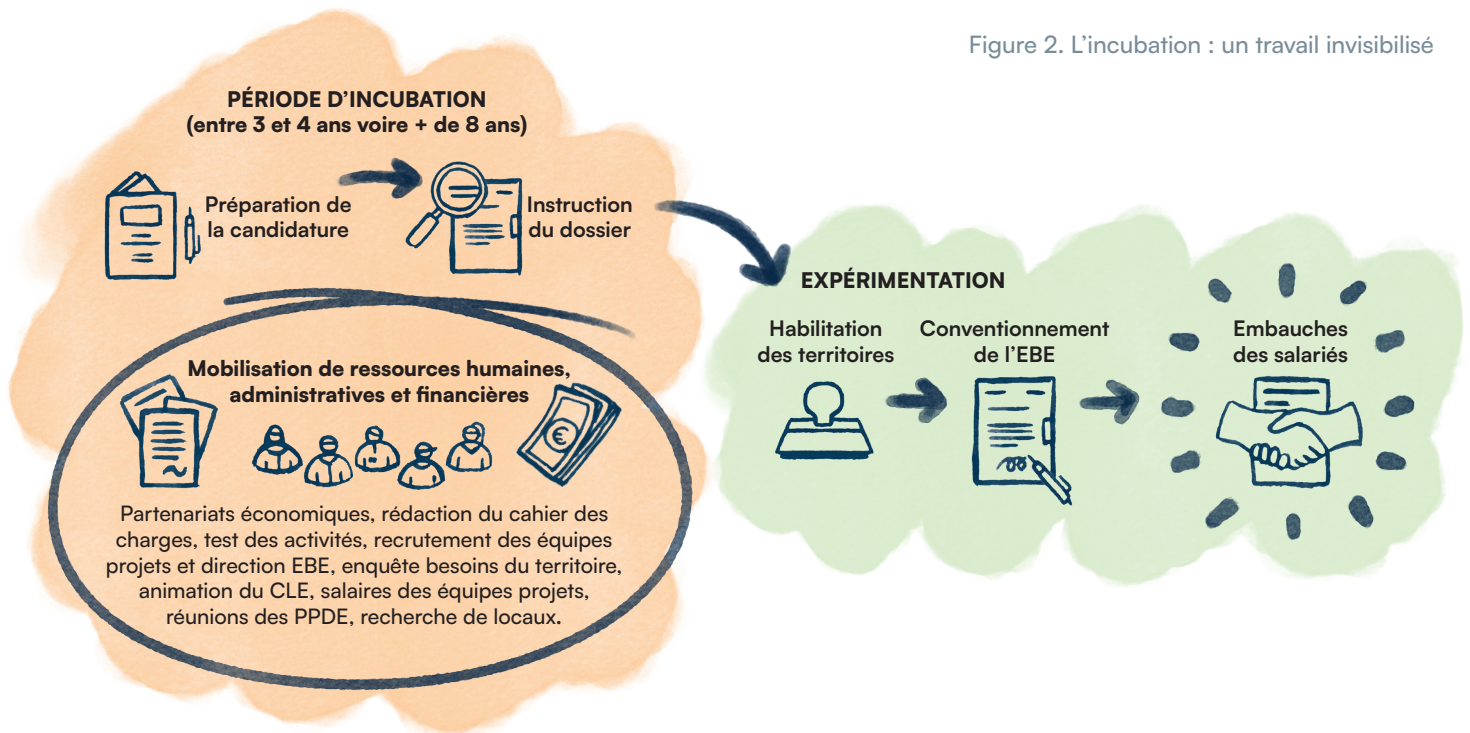
du peu d'espoir de progression salariale, le *turnover* des salariés est particulièrement faible, la plupart pensant ne jamais trouver de telles conditions d'emploi sur le marché du travail. Les sorties précoces d'EBE se font rarement dans une logique de mobilité vers le marché du travail classique. Seuls 30 % des sortants ont travaillé au moins un jour dans les six mois après leur sortie et, parmi eux, 18 % sont à nouveau employés dans une EBE.

### Essoufflement et inégalités des dynamiques territoriales

Les territoires expérimentaux ont également comme ambition de contribuer au développement d'activités socialement utiles aux territoires (maraichage urbain, ressourcerie, épicerie solidaire, atelier de réparation, etc.). Le caractère expérimental des premières années contribuait à insuffler une dynamique inédite dans les relations institutionnelles, loin de dispositifs d'insertion et d'emploi jugés rigides et peu efficaces. La souplesse offerte par le cadre expérimental a ainsi pu être un vecteur fort de la mobilisation des acteurs de terrain réunis dans le CLE.

Toutefois, le risque d'un essoufflement précoce de cette dynamique, qui repose sur un travail de coordination important et coûteux, a insuffisamment été pris en compte dans le financement de l'expérimentation. Les associations ou collectivités locales porteuses de l'expérimentation ont dû, avant même d'être assurées d'être habilitées à expérimenter, mobiliser des ressources considérables (non seulement en salariés, locaux, matériel et temps, mais aussi en soutien institutionnel), ressources auxquelles de nombreux territoires n'avaient pas accès. Elles ont aussi pris des risques financiers, sociaux et politiques importants, en s'engageant dans une phase d'incubation à l'issue incertaine. Ce processus est ainsi marqué d'un paradoxe : créer des EBE, recruter leur directeur, sans assurance que le projet sera ou non habilité à entrer dans l'expérimentation. Par ailleurs, demeure invisibilisé le travail des acteurs socio-économiques investis et des PPDE volontaires qui conçoivent, définissent, testent et organisent les activités économiques qui seraient mises en place si le projet était

Figure 2. L'incubation : un travail invisibilisé



habilité. Cette période d'incubation n'est jamais inférieure à un an et oscille généralement entre trois et quatre ans (parfois jusqu'à huit ans). Nombre de territoires et de PPDE se sont ainsi mobilisés longuement et à fonds perdu.

Très tôt, les acteurs de terrain en charge de la mobilisation des PPDE ont alerté sur le potentiel décevant du projet vis-à-vis de populations en rupture face aux dispositifs d'insertion et aux politiques publiques de l'emploi. L'essoufflement des comités locaux a contribué à transformer la logique de mobilisation des personnes privées d'emploi en une logique administrative de guichet. Alors qu'initialement il était attendu que les EBE accueillent tous les salariés volontaires du dispositif, il est vite apparu qu'elles n'en avaient pas les moyens (impossibilité d'accueillir plus d'une centaine de salariés, et sur certaines expérimentations, plusieurs centaines de volontaires). Les personnes éligibles et volontaires ont ainsi progressivement été réorientées sur d'autres dispositifs (formation, IAE, entreprises classiques, etc.) et les CLE sont devenus un espace de gestion des dispositifs classiques d'insertion et d'emploi.

### Les EBE face aux difficultés de mise en œuvre du travail et de l'activité

L'expérimentation a été envisagée comme une politique d'emploi. Les institutions qui portent ce projet (CLE et EBE) ont été pensées dans leur capacité à identifier, activer et mobiliser les PPDE, puis à identifier des activités utiles, à porter les nouveaux emplois créés et déployer les activités. La mise en œuvre concrète des activités et du travail au sein de ces EBE a généré des difficultés en termes d'accès au capital (locaux, terrains, machines, équipements, trésorerie), de compétences (formations et qualification requises pour certaines activités) et d'ingénierie de projet.

Malgré des améliorations sensibles dans le cadre de la deuxième loi, visant à sécuriser le lancement des activités (institutionnalisation d'une dotation

d'amorçage, d'un complément temporaire d'équilibre, d'un cahier des charges renforcé pour l'habilitation par le Fonds d'expérimentation), les difficultés des EBE, bien documentées lors de l'évaluation de la première loi, se sont maintenues dans la suivante.

Les EBE émergentes font face à de nombreuses contraintes, parmi lesquelles des difficultés financières et administratives : accès aux fonds de la formation, calendrier et retards de paiement de certains financeurs. Par ailleurs, la croissance rapide de leurs effectifs, décidée par le CLE, contraste avec l'évolution limitée de leurs activités liée à de multiples conditions hétéronomes : exigence de non-concurrence ; manque d'accès au capital ; impossibilité pour l'EBE de recruter ses salariés selon certains profils ; pouvoir d'achat souvent faible des habitants du territoire.

Ces difficultés génèrent de fortes tensions dans les EBE. Au-delà des phénomènes de sous-activité (travail occupationnel) ou de promiscuité, les profils particuliers des PPDE (fragilité sociale, psychologique, sanitaire) rendent la gestion des salariés et l'organisation du travail délicates. Les EBE sont, de plus, marquées par un déficit d'encadrement : les encadrants ne sont souvent ni équipés ni accompagnés pour faire face à la complexité des situations. En outre, on note parmi ceux-ci un fort *turnover*.

### Le modèle socio-économique de l'expérimentation et ses effets

À ces difficultés d'organisation du travail s'ajoutent les contraintes liées au financement macroéconomique de l'expérimentation. Principalement subventionnées par la contribution publique au développement de l'emploi (CDE) qui couvre les salaires, les EBE doivent autofinancer le reste de leurs charges d'exploitation sur ressources propres. La variation de cette contribution, passée de 102 % à 95 % du SMIC à plusieurs reprises, est source d'incertitude pour les EBE.

Cela se conjugue à une stratégie du Fonds d'expérimentation qui accroît les exigences d'habilitation et de pilotage des EBE en les incitant à dégager un chiffre d'affaires annuel par équivalent temps plein minimal. Si la cible (entre 5 000 € et 8 000 € par an) est rarement atteinte, et est contestée par nombre de directions d'EBE (63 % étant au-dessous de 5 000 € et 84 % au-dessous de 8 000 €), elle oriente néanmoins le comportement des EBE. Celles-ci tendent à reconfigurer leur modèle socio-économique autour d'activités plus rentables, soutenues par une organisation du travail rationalisée et remodelée autour de logiques traditionnelles de l'insertion par l'activité économique (présence d'encadrants techniques professionnels, décomposition de l'activité de travail, recherche de compétences attachées aux postes, fermeture d'activités et redéploiement des salariés sur des activités non choisies). Moins en lien avec les CLE, à distance des souhaits et projets des PPDE, ces réorientations génèrent des effets contrastés : elles invitent à des réflexions sur le travail, son organisation, et les finalités de la production. Elles suscitent toutefois aussi des déceptions au regard des promesses formulées quant aux projets personnels des PPDE embauchés, et des activités d'utilité sociale validées par le CLE. Des activités de maraîchage urbain ont ainsi été délaissées au profit d'activités de sous-traitance de grandes entreprises.

Cette réorientation d'un modèle socio-économique territorial vers un modèle socio-économique entrepreneurial ne laisse pas indemnes les acteurs et provoque des tensions en particulier entre EBE et CLE. Si certaines EBE résistent en partie à ce virage, cela se réalise au prix de tensions avec le Fonds et conduit parfois à des liquidations d'entreprises.

## Conclusion

**Est-il possible de renouer avec les principes originels du projet TZCLD ?** L'expérimentation fait l'objet de débats importants autour de son avenir. Le rapport du comité scientifique de 2025 et celui de la Cour des comptes reconnaissent sa capacité à remettre en emploi des personnes durablement éloignées du marché du travail et qui échappaient jusqu'ici aux dispositifs de réinsertion par l'activité économique. Mais leurs préconisations s'appuient assez peu sur les travaux de recherche alors même qu'elles rompent avec l'idée originelle portée par l'association ATD Quart Monde. Parmi ces recommandations, certaines devraient être débattues au regard de ce policy brief. C'est notamment le cas de la proposition d'un retour, discutable, à un ciblage plus serré des publics et des territoires visés par le projet, pour contenir les coûts, tout en continuant de s'adresser à des publics complémentaires à ceux de l'insertion. L'ambition d'un CDI à temps choisi pour tous les volontaires dans un projet de garantie d'emploi risque de céder la place à un dispositif de dernier ressort. Pour éviter cet écueil, les travaux de recherche de RESTEZ permettent quelques recommandations pour la phase de pérennisation à venir de l'initiative.

## Références

Fretel A., Jany-Catrice F. (dir.), *Territoires zéro chômeur de longue durée*, La Découverte, Coll. Repères, à paraître.

Fretel A. (Coord.), *Analyse comparative des modèles socio-économiques des entreprises à but d'emploi*, Rapport final pour le Conseil scientifique en charge de l'évaluation de la seconde loi Territoire zéro chômeur de longue durée, 2025.

Fretel A., Higelé J.-P., Jany-Catrice F., Tantot A., « TZCLD - Un projet innovant en voie de normalisation », *L'Économie Politique*, n° 110, 2026, p. 103-112.

Higelé J.-P., Jany-Catrice F., Lelièvre A. et Tantot A. (Coord.), *Analyse des dynamiques institutionnelles et des recompositions du champ des acteurs de l'emploi dans les territoires d'expérimentation*, Rapport final pour le Conseil scientifique en charge de l'évaluation de la seconde loi Territoire zéro chômeur de longue durée, 2025.

Semenowicz P., Fretel A., Jany-Catrice F. et Vatan S., « Territoires zéro chômeur de longue durée. Rupture ou convergence avec l'insertion par l'activité économique ? », *Travail et emploi*, vol. 168, n° 1, 2022, p. 31-55.

## À quelles conditions pérenniser le projet ?

- Replacer l'autonomie et le projet de vie des personnes privées d'emploi au cœur du dispositif en leur donnant prise sur les activités réalisées et sur leurs conditions de travail.
- Sécuriser financièrement la période d'incubation pour donner à chaque expérimentation les conditions de son succès, pour réduire les inégalités entre territoires et pour renouer avec les promesses initiales du projet du droit à l'emploi.
- Faire des entreprises à but d'emploi des espaces d'innovation sociale : expérimenter des formes de gouvernance partagée où les salariés participent aux décisions sur les activités et l'organisation du travail.

## Citer cette publication

Jany-Catrice F., Vatan S., « Territoire zéro chômeur de longue durée : quel bilan scientifique à l'heure de la pérennisation de l'expérimentation ? », *Impacts. Le policy brief de CNRS Sciences humaines & sociales*, n°1, 2026.

Directeur de la publication : Antoine Petit  
 Rédacteur en chef : Fabrice Boudjaaba  
 Comité éditorial : Zoë Cheron, Léa Dupuis, Emmanuel Henry, Armelle Leclerc,  
 Franck Lecocq, Marie Mabrouk & Sandrine Maljean-Dubois  
 Édition et graphisme : Zoë Cheron  
 Infographie et illustrations : Claire Martha

Retrouvez **Impacts** sur le site de CNRS Sciences humaines & sociales : [www.inshs.cnrs.fr](http://www.inshs.cnrs.fr)

Pour rester informé de sa parution :  
[cnrs-shs.politiques-publiques@cnrs.fr](mailto:cnrs-shs.politiques-publiques@cnrs.fr)

