



PLEIN EMPLOI
SOLIDAIRE

Proposition de loi

Pour l'instauration d'un système de suppression progressive et
territorialisée de la privation d'emploi

Septembre 2026

Exposé des motifs

Mesdames, Messieurs,

Ce projet s'inscrit dans la continuité de la proposition de loi portée par Stéphane Viry et a pour objectif de rendre cohérent et systématique l'ensemble des dispositifs d'emplois aidés dans les entreprises de l'insertion par l'activité économique, du travail adapté et protégé et enfin les entreprises à but d'emploi.

En effet, la palette des outils d'insertion et d'inclusion est aujourd'hui très complète pour répondre aux différentes problématiques rencontrées, mais le nombre d'emplois d'insertion et d'inclusion reste largement insuffisant : on compte aujourd'hui environ 320 000 emplois pour plus de 2 millions de demandeurs d'emploi de longue durée.

Pourtant, de 2016 à aujourd'hui, l'expérimentation TZCLD a fait la démonstration qu'éradiquer la privation durable d'emploi est possible lorsque les emplois d'insertion et d'inclusion sont financés à proportion des besoins de la population et que cette suppression de la privation d'emploi est organisée au niveau local.

L'expérimentation a également apporté aux structures d'insertion et d'inclusion dans l'emploi le chaînon manquant dans la palette des outils : le contrat à durée indéterminée à l'issue d'un parcours d'insertion. Elle a démontré l'absolue nécessité de cet outil, qui donne la stabilité indispensable à un grand nombre de nos concitoyens.

L'expérimentation s'achève après deux périodes de cinq ans. Mais elle laisse derrière elle les enseignements qu'elle avait promis. Nous ne pouvons plus ignorer que personne n'est inemployable, que ce n'est pas le travail qui manque et plus encore, que ces emplois aidés apportent autant qu'ils ne coûtent aux finances publiques.

En conséquence, trois points de la législation actuelle doivent aujourd'hui nécessairement évoluer :

- Le travail d'insertion effectué par les structures d'insertion par l'activité économique, et l'argent public investi dans les contrats aidés à durée déterminée, doivent cesser d'être gaspillés par des retours forcés au chômage de longue durée faute de parvenir à obtenir un emploi "ordinaire" à la suite d'un parcours d'insertion ;
- Les entreprises à but d'emploi ne peuvent se substituer aux entreprises adaptées et aux établissements et services d'aide par le travail, ni aux structures d'insertion par l'activité économique par manque de places ou absence totale de ces structures dans certains territoires, comme elles le font aujourd'hui dans le contexte expérimental ;

- Aucune personne volontaire pour occuper un emploi ne doit rester dans une situation d'isolement social et dépendante des allocations faute de places en emploi d'insertion et d'inclusion.

Outre ces constats, il est essentiel de noter que contrairement aux idées reçues, les études convergent pour démontrer que les dépenses publiques réalisées au profit des emplois d'insertion et d'inclusion sont en grande partie compensées par les dépenses évitées et les recettes effectuées. C'est pourquoi laisser incomplet ce système d'insertion et d'inclusion dans l'emploi serait un double échec économique et social.

Ce projet vise à donner à l'ensemble des structures d'insertion et d'inclusion dans l'emploi les conditions, notamment financières, de leur développement à proportion des besoins de la population. Leur coopération au niveau local doit permettre de déterminer d'une année sur l'autre les besoins en emplois d'insertion et d'inclusion supplémentaires pour chaque catégorie de structures, formant un système de suppression progressive de la privation d'emploi.

En outre, ce système est assorti de la création d'un tableau de comptabilité permettant de connaître précisément son coût pour les finances publiques en enregistrant les dépenses de la collectivité (Etat et départements) ainsi que les recettes et économies générées directement par les structures d'insertion et d'inclusion dans l'emploi. Des ajustements peuvent alors être effectués sur chaque territoire pour que la croissance des emplois aidés puisse se faire avec un solde positif ou nul, garantissant la neutralité des dépenses publiques.

Ce projet ne constitue en aucun cas une remise en question des structures existantes ni de leur mode de fonctionnement, ni du montant de leurs financements respectifs. Notre proposition consiste simplement à compléter l'existant afin d'en tirer tout son potentiel.

L'article 1 donne aux comités locaux pour l'emploi la possibilité de créer une ou plusieurs commissions pour le plein emploi solidaire. Ces commissions ont pour mission de développer un programme local de développement des emplois d'insertion et d'inclusion, de travail adapté et protégé.

Dans le cadre de ce programme, est réalisé chaque année un prévisionnel collectif de croissance des emplois d'insertion, adaptés et protégés neutre pour les finances publiques. Ce prévisionnel détermine le nombre d'emplois supplémentaires à créer d'une année sur l'autre par chaque structure participante. Il répond aux besoins recensés de la population et est conforme à la capacité de croissance économique de chaque structure participante.

En outre, le prévisionnel est réalisé sur la base d'un tableau d'activation des dépenses passives qui, en comptabilisant les dépenses, recettes et économies publiques générées par la création des emplois aidés supplémentaires, en garantit la neutralité pour les finances publiques.

Enfin, il est institué un bureau national des entreprises d'insertion, adaptés et protégés placé sous la tutelle conjointe des ministères chargés de l'emploi et de l'économie. Ce bureau permanent a pour mission de favoriser la rencontre entre les besoins de main-d'œuvre de l'économie classique et les capacités de création d'emplois des entreprises d'insertion, adaptés et protégés.

L'article 2 complète les actions d'insertion par l'activité économique par la pérennisation des entreprises à but d'emploi. En proposant des emplois aidés à durée indéterminée, ce nouvel outil a

pour objet de proposer une issue favorable aux parcours d'insertion lorsque ces derniers ne permettent pas aux personnes accompagnées d'accéder à un emploi stable sur le marché du travail "ordinaire". Il vient donc compléter le système de l'insertion en apportant la solution qui manquait jusqu'alors pour éviter les retours subis au chômage de longue durée après la réalisation d'un parcours d'insertion.

L'article 3 précise les modalités particulières de financement des emplois aidés supplémentaires pour les entreprises adaptées et les établissements et services d'aide par le travail participant à une commission de plein emploi solidaire.

Proposition de loi

Article 1

Après la section 2 du chapitre Ier du titre III du livre Ier de la cinquième partie du code du travail, il est inséré une section 2 bis intitulée : « Programmes locaux annuels de réduction de la privation d'emploi », ainsi rédigée :

« *Art. L. 5131-2-1.* – Afin de réduire progressivement le nombre de personnes privées durablement d'emploi, les comités locaux pour l'emploi mentionnés au 3° du I de l'article L5311-10 du présent code peuvent mettre en place une ou plusieurs commissions pour le plein emploi solidaire chargées de la mise en œuvre de programmes locaux annuels de réduction de la privation d'emploi.

« Les programmes locaux visent l'instauration progressive du droit d'obtenir un emploi à l'échelle locale. Ils permettent à toute personne ne pouvant accéder durablement au marché du travail du fait d'un handicap ou de difficultés sociales et professionnelles d'intégrer une des structures mentionnées aux articles L5132-4 et L5213-13 du présent code ainsi qu'au a du 5° de l'article L312-1 du Code de l'action sociale et des familles. Les emplois supplémentaires créés dans le cadre de ces programmes sont financés par un mécanisme d'activation des dépenses passives défini à l'article L5131-2-3.

« Les commissions pour le plein emploi solidaire sont présidées ou co-présidées par le président ou les co-présidents du comité local pour l'emploi. Elles sont constituées de toutes les structures visées au deuxième alinéa du présent article et présentes sur le territoire de ce comité. Les acteurs locaux du réseau pour l'emploi au sens de la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi peuvent participer à ces commissions.

« *Art. L. 5131-2-2.* – Dans le cadre des programmes locaux mentionnés à l'article L5131-2-1, les structures visées au deuxième alinéa de l'article L5131-2-1 se réunissent régulièrement à l'initiative du président ou des présidents de la commission pour le plein emploi solidaire mentionnée au premier alinéa de l'article L5131-2-1 afin de réaliser annuellement un prévisionnel collectif de croissance des emplois d'insertion, adaptés et protégés.

« Ces prévisionnels indiquent, pour chaque catégorie de structures participantes mentionnées aux articles L. 5132-4 et L. 5213-13 du présent code ainsi qu'au a du 5° de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles, le nombre d'emplois supplémentaires qu'elle prévoit de créer l'année suivante. Il est réalisé en fonction de trois critères impératifs :

« 1° Il répond aux besoins recensés de la population locale ;

« 2° Il intègre la capacité de croissance économique de chaque structure participante ;

« 3° Il respecte l'équilibre indiqué par le tableau d'activation des dépenses passives mentionné à l'article L5131-2-3.

« Art. L. 5131-2-3 Le prévisionnel collectif de croissance des emplois d’insertion, adaptés et protégés mentionné à l’article L. 5131-2-2 est arrêté par le comité local pour l’emploi. Il est transmis au comité départemental pour l’emploi dans le ressort duquel il est établi.

« Le comité départemental pour l’emploi établit le prévisionnel départemental de croissance des emplois d’insertion, adaptés et protégés. À cette fin, il consolide les prévisionnels collectifs établis par les comités locaux pour l’emploi de son ressort et vérifie l’équilibre prévisionnel des recettes et économies publiques attendues et des dépenses publiques résultant du développement projeté.

« Lorsque le prévisionnel collectif d’un comité local pour l’emploi fait apparaître un niveau de développement inférieur aux possibilités de financement résultant du respect de l’objectif de neutralité prévu à l’article L. 5131-2-3, le comité départemental pour l’emploi peut, dans la limite de l’enveloppe départementale disponible, prendre en compte les besoins supplémentaires exprimés par un autre comité local pour l’emploi de son ressort.

« Les prévisionnels départementaux sont transmis à l’autorité administrative chargée de leur consolidation nationale.

« Cette autorité établit annuellement un prévisionnel national de croissance des emplois d’insertion, adaptés et protégés et évalue son incidence sur l’ensemble des administrations publiques, en distinguant notamment son incidence sur les finances de l’État, des administrations de sécurité sociale et des collectivités territoriales.

« Le projet de loi de finances de l’année comporte les crédits correspondant aux dépenses de l’État résultant de la croissance des emplois retenue dans le prévisionnel national. Le cas échéant, le Gouvernement présente au Parlement, dans les documents annexés au projet de loi de finances, les motifs des écarts constatés.

« Dans les conditions prévues par la loi organique relative aux lois de finances, le Gouvernement présente chaque année au Parlement, dans les documents annexés au projet de loi de finances, un bilan de l’exécution du prévisionnel national de l’exercice précédent. Ce bilan présente notamment les recettes et économies publiques effectivement constatées ainsi que les dépenses publiques engagées au titre des emplois supplémentaires créés et les compare aux prévisions établies pour le même exercice. »

« Art. L. 5131-2-3. – Le mécanisme d’activation des dépenses passives permet de financer les emplois supplémentaires créés dans le cadre des programmes locaux mentionnés à l’article L. 5131-2-1 sans entraîner de charge supplémentaire pour les finances publiques.

« Les commissions pour le plein emploi solidaire prévues à l’article 5131-2-1 en assurent la mise en œuvre au moyen d’un tableau d’activation des dépenses passives qui recense, pour chaque catégorie d’entreprises d’insertion, de travail adapté ou protégé :

« 1° Les recettes publiques générées par leur activité, notamment les impôts, taxes et cotisations sociales ;

« 2° Les économies publiques réalisées, notamment par la réduction des dépenses d’aides sociales liée au retour à l’emploi des personnes en chômage de longue durée ;

« 3° Les dépenses publiques engagées pour financer ces emplois, notamment les aides prévues aux articles L. 5132-2 et L. 5213-19 du présent code, ainsi qu'aux articles L. 243-4 et L. 314-3 du Code de l'action sociale et des familles.

« Le solde entre les recettes et économies mentionnées aux 1° et 2° d'une part et les dépenses mentionnées au 3° d'autre part permet de déterminer, pour chaque catégorie d'entreprise, l'impact net sur les finances publiques par équivalent temps plein créé. Le mécanisme d'activation des dépenses passives permet le développement équilibré des emplois d'insertion, de travail adapté ou protégé, en compensant les coûts d'une catégorie par les gains générés par une autre, afin de garantir un financement globalement neutre pour les finances publiques.

« *Art. L. 5131-2-4.* – Il est institué un Bureau national des entreprises d'insertion, adaptés et protégés, service à compétence nationale placé sous la tutelle conjointe des ministères chargés de l'emploi et de l'économie.

« Ce bureau a pour mission de favoriser la rencontre entre les besoins de main-d'œuvre de l'économie classique et les capacités de création d'emplois des entreprises d'insertion, adaptés et protégés. Il peut apporter un soutien méthodologique aux comités visés à l'article L5131-2-1 pour la mise en place des commissions pour le plein emploi solidaire visées au même article.

« *Art. L. 5131-2-5.* – Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application de la présente section. Il précise notamment :

« 1° les modalités de la coopération locale dans le cadre des programmes locaux mentionnés à l'article L5131-2-1 ;

« 2° les modalités de financement de ces programmes ;

« 3° la procédure permettant de faire avaliser les prévisionnels de croissance collectifs résultant de la mise en oeuvre de ces programmes ;

« 4° les modalités de la création, de la gestion et de l'usage du tableau d'activation des dépenses passives mentionné à l'article L5131-2-3.

« 5° l'organisation, les missions complémentaires, les modalités de fonctionnement et de financement du Bureau national des entreprises d'insertion et d'inclusion.

Article 2

Le chapitre II du titre III du livre Ier de la cinquième partie du code du travail est ainsi modifié :

1° La section 1 est ainsi modifiée :

a) A la fin du premier alinéa de l'article L5132-1, sont ajoutés les mots : « Elle assure une insertion durable, soit dans le marché du travail, soit le cas échéant en emploi aidé dans une des structures mentionnées aux articles L5132-4 et L5213-13 du présent code ainsi qu'au a du 5° de l'article L312-1 du Code de l'action sociale et des familles. » ;

b) Après l'article L5132-1, il est inséré un article L5132-1-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 5132-1-1. – Afin de favoriser une insertion durable dans l'emploi, toute personne ayant quitté un emploi occupé dans le cadre de l'un des contrats mentionnés aux articles L. 5132-15-1, L. 5132-5, L. 5132-6, L. 5132-11-1 et L. 5213-13-1 du code du travail ainsi qu'à l'article L. 243-4 du code de l'action sociale et des familles pour accéder au marché du travail ordinaire peut, en cas de perte ultérieure de cet emploi et de retour au chômage, être recrutée de nouveau par l'une des structures habilitées à conclure ces contrats.

« Un décret en conseil d'Etat détermine les modalités d'application du présent article. » ;

2° La section 2 est ainsi modifiée :

a) Après le 4° de l'article L. 5132-2, il est inséré un 5° ainsi rédigé :

« 5° Les entreprises à but d'emploi. » ;

b) Après l'article L. 5132-2, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque les structures mentionnées du 1° au 5° du présent article participent à un programme local de réduction de la privation d'emploi en vertu de l'article L. 5131-2-1 du présent code, sont appliquées les modalités de financement prévues aux articles L. 5131-2-2 et L. 5131-2-3 du même code. » ;

c) Au premier alinéa de l'article L. 5132-3, les mots : « au premier alinéa », sont remplacés par les mots : « au 1° » ;

3° La section 3 est ainsi modifiée :

a) Après le 4° de l'article L. 5132-4, il est inséré un 5° ainsi rédigé :

« 5° Les entreprises à but d'emploi. » ;

b) Après la sous-section 4, il est inséré une sous-section 5 bis ainsi rédigée :

« Sous-section 5 bis

« Entreprises à but d'emploi

« Art. L. 5132-15-3. – Les entreprises à but d'emploi concluent des contrats de travail avec des personnes en situation d'exclusion professionnelle du fait de difficultés sociales et professionnelles durables, les empêchant d'accéder ou de se maintenir sur le marché du travail. Toute personne ayant accompli un ou plusieurs contrats en parcours d'insertion d'une durée totale de vingt-quatre mois et

demeurant sans emploi stable à l'issue de ce parcours peut être admise de plein droit dans une entreprise à but d'emploi.

« Pendant l'exécution du contrat de travail en entreprise à but d'emploi, une ou plusieurs conventions conclues en vertu de l'article L. 5135-4 peuvent prévoir une période de mise en situation en milieu professionnel auprès d'un autre employeur dans les conditions prévues au chapitre V du présent titre.

« La durée hebdomadaire de travail est choisie par le salarié en accord avec l'employeur. Une durée de travail hebdomadaire inférieure à la durée minimale mentionnée à l'article L. 3123-6 peut être proposée aux salariés qui en font la demande.

« Ce contrat peut être suspendu, à la demande du salarié, afin de lui permettre :

« 1° En accord avec son employeur, d'effectuer une période de mise en situation en milieu professionnel dans les conditions prévues au chapitre V du présent titre ou une action concourant à son insertion professionnelle;

« 2° D'accomplir une période d'essai afférente à une offre d'emploi visant une embauche en contrat de travail à durée indéterminée ou à durée déterminée au moins égale à six mois.

« En cas d'embauche à l'issue de cette période de mise en situation en milieu professionnel, d'une action concourant à son insertion professionnelle, ou de cette période d'essai, le contrat est rompu sans préavis.

« Ce contrat peut être rompu sans préavis en cas d'embauche du salarié en contrat de travail à durée indéterminée ou à durée déterminée au moins égale à six mois. »

c) A l'article L5132-15-2, après les mots : « de la présente section» sont insérés les mots : « et de travail adapté et protégé telles que visées à l'article L5213-13 du présent code ainsi qu'au a du 5° de l'article L312-1 du Code de l'action sociale et des familles. »

Article 3

I.- Après le premier alinéa de l'article L. 5213-13-1 code du travail est ainsi modifiée, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsqu'une entreprise adaptée participe à une commission pour le plein emploi solidaire en vertu de l'article L. 5131-2-1 du présent code, sont appliquées les modalités de financement prévues aux articles L. 5131-2-2 et L. 5131-2-3 du même code.

II.- Après l'article L. 312-5-1 du code de l'action sociale et des familles, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsqu'un établissement ou service d'aide par le travail participe à une commission pour le plein emploi solidaire en vertu de l'article L. 5131-2-1 du présent code, sont appliquées les modalités de financement prévues aux articles L. 5131-2-2 et L. 5131-2-3 du même code. ».