PLEIN EMPLOI
SOLIDAIRE

Proposition de loi

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

Texte en construction

Octobre 2026

Exposé des motifs

Madame, Monsieur,

La présente proposition de loi s'inscrit dans la continuité de l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée » et de la proposition de loi portée par M. Stéphane Viry visant à pérenniser et à étendre progressivement cette expérimentation. Cette dernière, adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture le 27 janvier 2026, reconnaît la pertinence d'une démarche fondée sur le droit à l'emploi et sur la capacité des territoires à construire des solutions adaptées aux personnes durablement privées d'emploi.

La présente proposition de loi entend prolonger cette dynamique en l'élargissant à l'ensemble des structures d'insertion et d'inclusion volontaires pour contribuer au retour à l'emploi des 2,6 millions de personnes durablement éloignées du marché du travail. Elle vise ainsi à rendre cohérent et systémique l'ensemble des dispositifs d'emplois d'insertion et d'inclusion, en permettant à chaque catégorie de structure de contribuer, selon sa vocation et les besoins des personnes, à une politique globale de réduction de la privation durable d'emploi.

Le chômage de longue durée ne constitue pas seulement une situation prolongée de chômage. Avec le temps, l'éloignement du marché du travail peut entraîner une perte de compétences professionnelles, une rupture avec les habitudes et les relations de travail, une dégradation de la situation financière et familiale, des difficultés de mobilité, des problèmes de santé ou encore des difficultés sociales qui rendent progressivement plus difficile le retour à l'emploi.

Pour ces personnes, une simple augmentation de l'offre de travail ou une diminution du coût du travail ne suffit pas à permettre une reprise durable d'activité. Les politiques générales de l'emploi peuvent favoriser les recrutements, mais elles ne répondent que partiellement aux difficultés particulières de personnes qui ont besoin, pour retrouver une place durable dans l'emploi, d'un cadre de travail adapté, d'un accompagnement renforcé et, parfois, d'une progression par étapes.

La lutte contre la privation durable d'emploi appelle donc des outils spécifiquement conçus pour répondre à ces situations.

Les structures d'insertion et d'inclusion ont précisément pour objet de permettre à des personnes durablement éloignées de l'emploi de retrouver une activité professionnelle dans un cadre adapté à leur situation. Pourtant, leurs capacités actuelles (autour de 300 000 personnes en emploi d'insertion et d'inclusion) restent très inférieures aux besoins. Leur développement constitue une condition nécessaire à toute politique ambitieuse de réduction de la privation durable d'emploi.

Les entreprises d'insertion, les associations intermédiaires, les entreprises de travail temporaire d'insertion, les ateliers et chantiers d'insertion, les entreprises adaptées, les établissements et services d'aide par le travail et les entreprises à but d'emploi répondent à des situations différentes et mobilisent des modalités d'accompagnement et d'emploi différentes. Leur point commun est de rendre possible une mise ou une remise en activité de personnes pour lesquelles l'accès direct au marché du travail ordinaire demeure difficile voire impossible, en associant activité économique, adaptation du poste de travail et accompagnement vers l'autonomie professionnelle.

L’expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée » a apporté un outil complémentaire indispensable en ouvrant l’accès au contrat à durée indéterminée (CDI) à des personnes durablement privées d’emploi. Il s’agit là de la clé de voûte du système d’insertion, car si un parcours d’insertion doit bien entendu permettre, chaque fois que cela est possible, l’accès au marché du travail ordinaire, cette possibilité ne peut constituer l’unique issue.

En effet, certaines personnes démontrent, au cours de leur parcours, leur capacité et leur volonté de travailler tout en demeurant durablement éloignées des exigences du marché du travail ordinaire. Leur imposer, au terme de ce parcours, un retour au chômage revient alors à interrompre un processus de retour à l'emploi qui avait pourtant commencé à produire ses effets.

S’appuyant sur cet acquis de l’expérimentation, la présente proposition de loi étend l’accès au contrat de travail à durée indéterminée en créant des unités d'inclusion adossées en priorité aux structures d’insertion et destinées aux personnes qui, après un parcours d'insertion, demeurent sans solution d'emploi stable tout en ayant démontré leur capacité et leur volonté de travailler.

Les structures d’insertion et d’inclusion sont à la fois des structures à vocation sociale et des acteurs économiques. En tant qu’acteurs économiques, elles doivent pouvoir se projeter dans le temps pour développer leurs activités. Or, la logique qui régit aujourd’hui l’attribution des aides au poste est incompatible avec un développement économique pérenne des entreprises d’insertion et d’inclusion car elle les prive de cette capacité de projection.

La présente proposition de loi libère la dynamique entrepreneuriale des entreprises d’insertion et d’inclusion en introduisant une logique différente : partir des besoins constatés sur les territoires et des capacités réelles de développement des structures pour construire chaque année un prévisionnel collectif de croissance des emplois d’insertion et d’inclusion.

Ce prévisionnel est élaboré par les structures elles-mêmes, dans le cadre des comités locaux pour l’emploi, puis consolidé aux niveaux départemental et national. Il permet ainsi de faire remonter jusqu'à l'État les besoins et capacités de développement effectivement identifiés sur les territoires.

Se pose alors nécessairement la question du financement. Le développement des emplois d’insertion et d’inclusion représente un coût pour les finances publiques, notamment au titre des aides au poste. Mais il induit également, en contrepartie, de nombreuses recettes et économies publiques, directes ou indirectes, à court, moyen ou long terme. Certaines peuvent être calculées à partir des données disponibles ; d’autres ne peuvent faire l’objet que d’estimations, en raison notamment du délai dans lequel elles se produisent ou de la multiplicité des facteurs qui les déterminent.

Parmi les effets socio-fiscaux directs pouvant être estimés figurent notamment les cotisations sociales, les impôts et taxes, la TVA liée à la consommation supplémentaire et les économies d’allocations. Leur prise en compte fait apparaître que certaines catégories de structures génèrent, à court terme, des recettes et des économies publiques supérieures aux aides qu’elles perçoivent, tandis que d’autres présentent un besoin de financement public supérieur aux recettes et économies directement associées aux emplois qu’elles créent. Cette différence ne traduit pas une différence de valeur entre les structures, mais résulte de la diversité de leurs missions et des publics auxquels elles s’adressent.

La présente proposition de loi en tire les conséquences en assortissant les prévisionnels collectifs de croissance d’un mécanisme d’activation des dépenses passives. L’administration fournit aux comités locaux pour l’emploi les données socio-fiscales permettant d’apprécier ces effets. À partir de ces

données, les structures d'insertion et d'inclusion élaborent collectivement des prévisionnels de croissance équilibrés entre les différentes catégories de structures : le développement d'une catégorie dont le coût public direct estimé est supérieur aux recettes et économies qu'elle génère est ainsi compensé, dans le prévisionnel global, par le développement de catégories dont le bilan socio-fiscal direct estimé est inverse. Ces prévisionnels sont ensuite consolidés aux niveaux départemental et national.

Ce mécanisme ne prétend pas maîtriser l'intégralité des dépenses, recettes et économies induites par le développement des emplois d'insertion et d'inclusion. Il vise à en maîtriser l'impact sur le déficit public en s'appuyant sur les effets socio-fiscaux directs qui peuvent être calculés ou raisonnablement estimés. Il permet ainsi de programmer le développement des différentes formes d'emploi en tenant compte de leurs effets respectifs sur les finances publiques.

À ces effets directs s'ajoutent enfin des effets indirects et de long terme qui, pour beaucoup, ne peuvent être intégrés au calcul. Le retour durable à l'emploi améliore en effet les conditions de vie et de santé, prévient certaines ruptures de logement ou de parcours, améliore les conditions éducatives et les perspectives professionnelles des enfants, renforce le lien social, réduit certaines situations d'exclusion, de marginalisation ou de violence dans les territoires les plus fragilisés, et soutient l'activité économique locale. En rompant durablement avec la privation d'emploi, cette politique peut ainsi agir sur les trajectoires familiales et sociales et contribuer à interrompre la transmission du chômage et de la précarité d'une génération à l'autre. Ces externalités positives ne sont pas mesurées mais doivent être prises en compte dans la mise en place d'un tel dispositif.

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.

Dans le cadre de ce programme, est réalisé chaque année un prévisionnel collectif de croissance des emplois d'insertion et d'inclusion qui tient compte des besoins recensés, des capacités de développement économique des structures participantes et des effets socio-fiscaux estimés de leur développement.

Enfin, il est institué un bureau national du développement des emplois d'insertion et d'inclusion, placé sous la tutelle conjointe des ministères chargés de l'emploi et de l'économie. Ce bureau permanent a pour mission de favoriser le développement des emplois d'insertion et d'inclusion et leur articulation avec les besoins de main-d'œuvre de l'économie classique.

L'article 2 complète les actions d'insertion par l'activité économique en étendant l'accès au contrat à durée indéterminée par la création d'unités d'inclusion adossées aux structures d'insertion. Ces unités sont destinées aux personnes qui, au terme de leur parcours d'insertion, demeurent sans solution d'emploi stable sur le marché du travail ordinaire tout en ayant démontré leur capacité et leur volonté de travailler.

L'article 3 précise les modalités particulières de financement des emplois 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 II du livre Ier de la cinquième partie du Code du travail, il est inséré une section 2 bis intitulée : « Programmes locaux annuels de développement des emplois d'insertion et d'inclusion », ainsi rédigée :

« *Art. L. 5132-2-1.* – Pour l'application de la présente section :
1° sont dénommées "entreprises d'insertion et d'inclusion" les structures 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.
2° sont dénommées "aides au poste" les aides financières 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.
3° sont dénommés "emplois d'insertion et d'inclusion" les emplois pour lesquels les entreprises d'insertion et d'inclusion bénéficient d'une aide au poste.

« *Art. L. 5131-2-2.* – Afin de résorber progressivement le chômage de longue durée, les comités locaux pour l'emploi mentionnés au 3° du I de l'article L5311-10 du présent code peuvent mettre en place une commission pour le plein emploi solidaire chargée de la mise en œuvre de programmes locaux annuels de développement des emplois d'insertion et d'inclusion.

« Ces programmes visent l'accès à un emploi d'insertion et d'inclusion des personnes dont l'accès durable au marché du travail est compromis en raison d'un handicap ou de difficultés sociales et professionnelles.

« La commission pour le plein emploi solidaire est présidée par le président du comité local pour l'emploi. Les entreprises d'insertion et d'inclusion implantées sur le territoire de ce comité qui souhaitent participer à ses travaux en sont membres de droit. Sa composition et ses modalités de fonctionnement sont précisées par décret.

« *Art. L. 5131-2-3.* – Dans le cadre des programmes annuels de développement des emplois d'insertion et d'inclusion, la commission se réunit régulièrement à l'initiative de son président afin d'établir chaque année un prévisionnel collectif de croissance des emplois d'insertion et d'inclusion.

« Ce prévisionnel indique le nombre d'emplois supplémentaires, exprimé en équivalents temps plein, que les entreprises d'insertion et d'inclusion prévoient de développer l'année suivante.

« Il est établi sur la base des besoins de la population locale recensés par l'administration locale compétente et tient compte des capacités réelles de développement économique des entreprises d'insertion et d'inclusion.

« Il respecte les conditions d'équilibre budgétaire définies à l'article L. 5131-2-5.

« *Art. L. 5131-2-4.* – Afin d'assurer la soutenabilité du développement des emplois d'insertion et d'inclusion pour les finances publiques, l'administration évalue, pour chaque catégorie d'entreprise d'insertion et d'inclusion, l'impact budgétaire global d'un emploi supplémentaire exprimé en équivalent temps plein.

« Cet impact est estimé par différence entre les recettes supplémentaires et les dépenses publiques évitées résultant de la création de ces emplois, d'une part, et les dépenses publiques supplémentaires qu'ils entraînent, d'autre part.

« Un prévisionnel collectif de croissance est réputé équilibré lorsque le solde des recettes et des dépenses publiques résultant des emplois supplémentaires qu'il prévoit est nul ou positif.

« *Art. L. 5131-2-5.* – Les prévisionnels collectifs de croissance des emplois d'insertion et d'inclusion sont arrêtés par les comités locaux pour l'emploi. Ils sont consolidés à l'échelle départementale puis à l'échelle nationale par les autorités administratives compétentes.

« Lors de la consolidation à l'échelle départementale, les autorités administratives compétentes peuvent, à la demande des commissions pour le plein emploi solidaire, autoriser des emplois supplémentaires dans les catégories d'entreprises d'insertion et d'inclusion dont l'impact budgétaire estimé est négatif. Ces emplois supplémentaires ne peuvent être intégrés au prévisionnel départemental que si leur impact budgétaire est compensé par le solde positif des prévisionnels des autres comités locaux pour l'emploi, de sorte que l'équilibre budgétaire soit préservé au sens de l'article L. 5131-2-4.

« Les crédits correspondant au prévisionnel national de croissance sont inscrits dans le projet de loi de finances de l'année. Le cas échéant, le Gouvernement présente au Parlement, dans les documents annexés au projet de loi de finances, les motifs des écarts constatés.

« 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.

« *Art. L. 5131-2-5.* – Il est institué un Bureau national des entreprises d'insertion et d'inclusion, 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 ordinaire et les capacités de création d'emplois des entreprises d'insertion et d'inclusion. Il peut apporter un soutien méthodologique aux comités locaux pour l'emploi pour la mise en place des commissions pour le plein emploi solidaire visées au même article.

« *Art. L. 5131-2-3. – 6.* – Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application de la présente section. »

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 unités d'inclusion » ;

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 développement des emplois d'insertion et d'inclusion en vertu de l'article L. 5131-2-2 du présent code, sont appliquées les modalités de financement prévues aux articles L. 5131-2-3 et L. 5131-2-4 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 unités d'inclusion. » ;

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

« Sous-section 5 bis

« Unités d'inclusion

« *Art. L. 5132-15-3*. – Les unités d'inclusion 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 unité d'inclusion.

« Pendant l'exécution du contrat de travail en unité d'inclusion, 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. 5131-2-2 du présent code, sont appliquées les modalités de financement prévues aux articles L. 5131-2-3 et L. 5131-2-4 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. 5131-2-2 du présent code, sont appliquées les modalités de financement prévues aux articles L. 5131-2-3 et L. 5131-2-4 du même code. ».