

SYNTHÈSE D'ÉTUDE

IAE et Territoires Zéro Chômeur : quelle articulation ?

**Constats, tensions et perspectives à
partir d'une étude de cas dans la Nièvre**

Avril 2026

Mise en page

Tsvetomir Tsvetanov

Rédaction

Léo Bégin-Doisy

Délégué régional

leo.begin-doisy@federationsolidarite.org

Pour recevoir l'étude complète, merci d'adresser votre demande à cette adresse.

Date

Avril 2026

Fédération des acteurs de la solidarité Bourgogne-Franche-Comté
Immeuble Dionysos - 3 rue Jean Monnet – 21300 Chenôve

Sommaire

Synthèse des résultats	4
Introduction	5
1. Le chômage de longue durée : une problématique structurelle persistante	6
2. L'IAE : une réponse historique, aujourd'hui sous tension	6
3. TZCLD : une expérimentation à contre-courant	6
4. IAE et TZCLD : divergence de principe, rapprochements dans la pratique	7
5. Méthodologie de l'étude de cas dans la Nièvre	7
6. Effets observés des TZCLD sur les territoires étudiés	7
7. Interactions concrètes entre IAE et EBE	8
8. Conditions favorisant une complémentarité effective	8
9. Enseignements et perspectives	8
Constats et préconisations	9
Conclusion	11

Synthèse des résultats

Des constats préoccupants

Des passerelles quasi inexistantes entre structures d'insertion par l'activité économique et entreprises à but d'emploi, reposant sur les seules initiatives personnelles des acteurs locaux.

Des entreprises à but d'emploi dépassées face à des salariés aux problématiques sociales lourdes, faute d'accompagnement renforcé.

Des Comités Locaux pour l'Emploi sous-financés et non reconnus comme prescripteurs habilités pour les structures d'insertion par l'activité économique

Des structures d'insertion par l'activité économique à la peine dans des territoires sans aucune perspective professionnelle à la sortie

Des règles de financement et de fonctionnement trop différentes qui nuisent à la complémentarité

Des leviers identifiés

Homogénéiser les périmètres d'intervention et les règles de financement des structures d'insertion par l'activité économique et des Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée

Formaliser la répartition des publics entre structures d'insertion par l'activité économique et entreprises à but d'emploi selon leurs missions respectives.

Institutionnaliser les passerelles pour garantir des parcours sans rupture vers l'emploi

Introduction

Depuis le début des années 1970, le chômage de longue durée s'est installé dans le paysage économique français comme un phénomène structurel persistant. Malgré des décennies de politiques publiques d'insertion et d'activation, il continue d'affecter des centaines de milliers de personnes, souvent cumulant des difficultés sociales, sanitaires et professionnelles que les dispositifs classiques peinent à prendre en compte.

Dans ce contexte, l'économie sociale et solidaire a développé deux réponses complémentaires : l'Insertion par l'Activité Économique (IAE), née à la fin des années 1970, et l'expérimentation Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée (TZCLD), lancée en 2016. Si ces deux dispositifs partagent l'ambition d'un droit à l'emploi pour les personnes les plus éloignées du marché du travail, ils reposent sur des logiques théoriques distinctes, voire opposées, et entretiennent des relations souvent informelles, parfois concurrentielles.

Dans le cadre des débats nationaux autant que locaux sur le droit à l'emploi, et constatant certaines tensions et méconnaissances entre ces deux types de dispositifs d'insertion professionnelle, la Fédération des acteurs de la solidarité Bourgogne-Franche-Comté a souhaité explorer ces complémentarités à partir d'un terrain particulièrement révélateur : le département de la Nièvre, qui compte cinq territoires habilités TZCLD et dix-sept structures IAE actives. En combinant analyse statistique et enquête qualitative auprès des acteurs locaux, cette étude met en lumière des dynamiques territoriales concrètes, des tensions institutionnelles réelles et des pistes de coopération dont la valeur dépasse largement le cadre du seul département. Les enseignements de cette étude peuvent s'étendre à l'ensemble du territoire, et en particulier aux secteurs ruraux à faible dynamisme économique.

Avertissement :

Cette étude n'engage pas le plaidoyer de la Fédération des acteurs de la solidarité mais constitue une contribution de la Fédération des acteurs de la solidarité Bourgogne-Franche-Comté à celui-ci et aux débats dans le cadre du droit à l'emploi.

1. Le chômage de longue durée : une problématique structurelle persistante

Le chômage de longue durée constitue, depuis son identification statistique dans les années 1970, un phénomène structurel des économies contemporaines. Loin d'être une simple conjoncture défavorable, il résulte de mécanismes complexes mêlant trajectoires individuelles, dynamiques territoriales, transformations productives et orientations des politiques publiques.

Les approches économiques divergent dans leur lecture du phénomène. Les courants néoclassiques mettent l'accent sur les rigidités du marché du travail et les incitations individuelles, tandis que les approches keynésiennes et post-keynésiennes soulignent le caractère involontaire du chômage et son ancrage macroéconomique. En France, les politiques publiques ont progressivement glissé d'une logique de protection (d'inspiration keynésienne) vers une logique d'activation (d'inspiration néoclassique), sans parvenir à résorber durablement le chômage de longue durée.

Dans ce contexte, l'économie sociale et solidaire (ESS) a développé des réponses spécifiques, cherchant à concilier droit à l'emploi, accompagnement social et ancrage territorial. Deux dispositifs occupent une place centrale : l'Insertion par l'Activité Économique (IAE) et l'expérimentation Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée (TZCLD).

2. L'IAE : une réponse historique, aujourd'hui sous tension

Genèse et principes fondateurs

L'IAE s'est développée à partir de la fin des années 1970 comme une réponse pragmatique au chômage de longue durée. Elle repose sur un principe central : l'accès à un emploi support d'insertion, combiné à un accompagnement socio-professionnel renforcé, permettant une remobilisation progressive vers l'emploi durable.

Les structures de l'IAE (ACI, EI, ETTI, AI) se caractérisent par une grande diversité de modèles économiques, de publics accueillis et de territoires d'intervention. Elles constituent aujourd'hui un pilier des politiques publiques d'insertion.

Une institutionnalisation croissante

Créée initialement par les associations dans la philosophie du travail social, l'IAE s'est fortement institutionnalisée au fil des décennies. Cette reconnaissance s'est traduite par une structuration du financement public, des cadres conventionnels, et des outils d'évaluation. Toutefois, cette évolution s'est accompagnée de tensions croissantes.

La montée en puissance du New Public Management a conduit à un pilotage accru par les résultats, à une standardisation des pratiques et à une pression renforcée sur les sorties vers l'emploi dit « ordinaire ». Ces évolutions fragilisent certaines dimensions historiques de l'IAE, notamment sa capacité d'accueil inconditionnel et son rôle de stabilisation sociale pour les publics les plus éloignés de l'emploi.

3. TZCLD : une expérimentation à contre-courant

Une inspiration post-keynésienne

L'expérimentation TZCLD, instituée par une première loi en 2016, s'appuie sur une logique radicalement différente. Elle repose sur l'affirmation d'un droit à l'emploi, exercé à l'échelle territoriale, et sur le refus du concept d'inemployabilité.

Les Entreprises à But d'Emploi (EBE) embauchent en CDI, à temps choisi, des personnes durablement privées d'emploi, pour répondre à des besoins non couverts sur le territoire. Le financement repose sur la réaffectation de dépenses passives liées au chômage et à la précarité.

Du projet de généralisation à la pérennisation, et premières inflexions

La deuxième loi, adoptée en 2020, a permis le développement de l'expérimentation, avec une montée en charge rapide du nombre de territoires habilités. Toutefois, cette extension s'est accompagnée de débats croissants sur la soutenabilité financière, la gouvernance territoriale et les objectifs poursuivis. La troisième loi, qui devait généraliser le dispositif, devrait en définitive simplement permettre la pérennisation des territoires habilités existants et permettre le développement de nouveaux territoires en fonction du budget alloué.

Les rapports récents, notamment celui de la Cour des comptes, soulignent une évolution progressive des EBE vers des logiques plus proches de l'IAE : développement de passerelles vers l'emploi ordinaire, recours à la formation, mises à disposition temporaires. Cette convergence, provenant à la fois des impulsions publiques et de la philosophie des nouveaux entrants dans l'expérimentation, plus proche de l'IAE, interroge la frontière initialement posée entre les deux dispositifs.

4. IAE et TZCLD : divergence de principe, rapprochements dans la pratique

Sur le plan théorique, IAE et TZCLD reposent sur des fondements distincts, voire opposés. L'IAE s'inscrit historiquement dans une logique de transition vers l'emploi ordinaire, tandis que TZCLD revendique une logique d'emploi durable sans condition de sortie.

Pourtant, l'analyse des pratiques montre un rapprochement progressif. Dans les territoires étudiés, les Comités Locaux pour l'Emploi (CLE) orientent les personnes vers différents supports : EBE, SIAE, emploi classique selon leurs situations. L'EBE n'intervient pas toujours en premier recours.

Cette articulation reste cependant largement informelle, dépendante des relations interpersonnelles et des dynamiques locales, sans cadre institutionnel stabilisé.

5. Méthodologie de l'étude de cas dans la Nièvre

L'étude repose sur une démarche mixte combinant analyse quantitative et qualitative, centrée sur les territoires TZCLD de la Nièvre entre 2016 et 2024.

Un territoire particulièrement pertinent

La Nièvre compte cinq territoires habilités TZCLD, dont un de première vague, et 17 structures d'IAE actives. Ce maillage dense, majoritairement en zone rurale, en fait un terrain particulièrement pertinent pour analyser les complémentarités possibles.

Données mobilisées

Faute de données communales exhaustives sur le chômage de longue durée, l'étude mobilise des variables proxies : demandeurs d'emploi catégories A, B, C et allocataires du RSA. La présence de l'IAE est appréhendée via le nombre de SIAE actives et les ETP conventionnés disponibles.

Onze entretiens semi-directifs ont complété l'analyse quantitative, permettant d'éclairer les mécanismes institutionnels et opérationnels à l'œuvre.

6. Effets observés des TZCLD sur les territoires étudiés

Les analyses tendent à montrer une baisse du nombre de demandeurs d'emploi dans plusieurs territoires TZCLD, supérieure à la tendance départementale sur certaines périodes. De manière générale, ces résultats doivent être interprétés avec prudence, compte tenu des limites méthodologiques. Les effets sur le nombre d'allocataires du RSA semblent être moins évidents et peuvent être trompeurs. En effet, ils peuvent ne pas refléter une diminution du nombre d'allocations versées.

L'effet TZCLD apparaît différencié selon les territoires, en fonction notamment de la taille de l'EBE, de la date de création et de l'environnement institutionnel local.

7. Interactions concrètes entre IAE et EBE

Une coexistence inégale

L'étude met en évidence une forte hétérogénéité des situations. Certains territoires TZCLD ne comptent aucune SIAE active, tandis que d'autres présentent une coprésence significative, avec jusqu'à trois SIAE et plusieurs ETP conventionnés.

Des passerelles encore limitées

Les passerelles formalisées entre IAE et TZCLD (et a fortiori, EBE) restent rares. Lorsqu'elles existent, elles reposent sur des initiatives locales : orientations informelles, échanges d'informations, ajustements de publics.

Les entretiens révèlent que les EBE peuvent se trouver en difficulté face à des personnes cumulant des problématiques sociales ou sanitaires lourdes, pour lesquelles l'accompagnement renforcé des SIAE constitue un atout majeur.

8. Conditions favorisant une complémentarité effective

Trois leviers principaux ressortent de l'analyse :

1. Une architecture territoriale clarifiée, intégrant explicitement les SIAE dans la gouvernance TZCLD ;
2. Une répartition concertée des publics, fondée sur les besoins et capacités respectives des structures ;
3. Le développement de passerelles sécurisées, évitant les ruptures de parcours.

Ces conditions supposent une évolution des cadres de financement, d'évaluation et de pilotage, aujourd'hui largement cloisonnés.

9. Enseignements et perspectives

L'étude met en évidence une convergence progressive entre IAE et TZCLD, malgré des tensions persistantes. Loin d'être concurrentiels, les deux dispositifs apparaissent potentiellement complémentaires dans une stratégie territoriale intégrée de lutte contre le chômage de longue durée.

Toutefois, cette complémentarité ne peut reposer uniquement sur les dynamiques locales. Elle appelle une reconnaissance institutionnelle, une adaptation des outils de pilotage et un investissement public renforcé, à rebours des tendances actuelles de restriction budgétaire.

Constats et préconisations

L'articulation entre Insertion par l'Activité Économique et Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée constitue un enjeu majeur pour l'avenir des politiques de lutte contre le chômage de longue durée. L'étude de cas menée dans la Nièvre montre que des complémentarités existent déjà, mais qu'elles restent fragiles, inégales et peu sécurisées.

À l'heure où les territoires sont appelés à innover face à la persistance de la précarité, une approche territoriale intégrée, reconnaissant la diversité des outils et des parcours, apparaît indispensable pour garantir l'effectivité du droit à l'emploi.

Constats

Les SIAE sont donc parties prenantes du TZCLD, mais pas totalement. Elles :

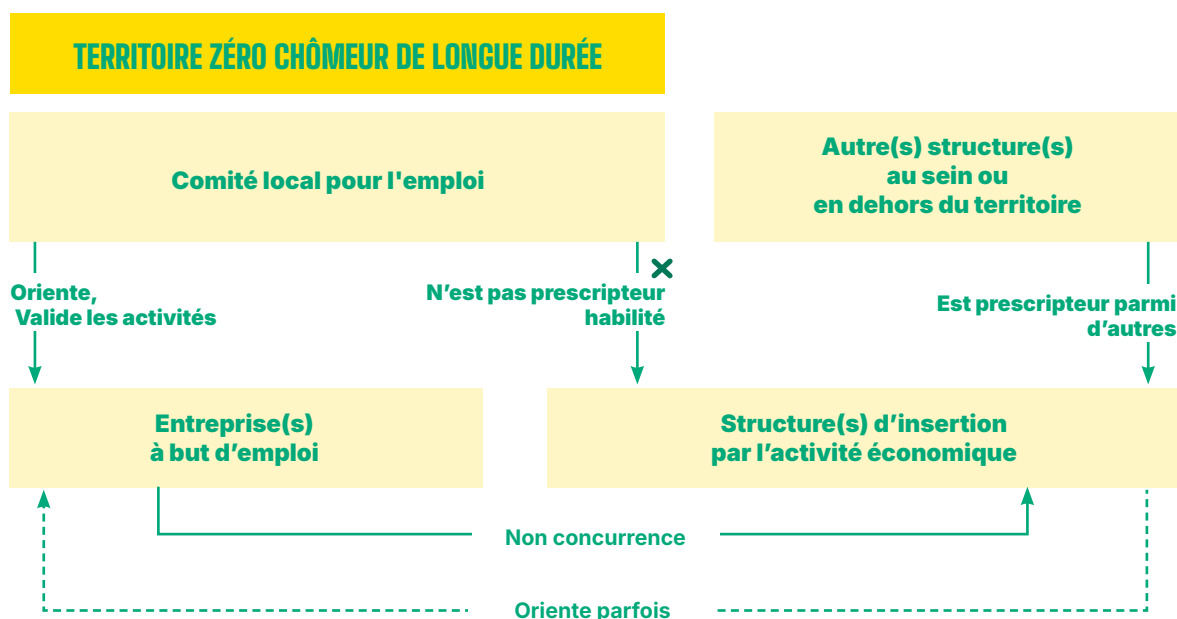
- ↳ s'élargissent en-dehors du territoire zéro chômeur de longue durée
- ↳ sont des acteurs territoriaux mais pas selon la même définition
- ↳ ce qui les conduit à former des personnes qui ne peuvent pas bénéficier de l'EBE dans un territoire sans emploi
- ↳ le CLE n'est pas un prescripteur habilité et agit, au mieux, comme un de leurs prescripteurs parmi d'autres
- ↳ le nombre de postes d'insertion est très limité
- ↳ les passerelles vers l'EBE ne sont pas toujours possibles et, quand elles le sont, dépendent des personnes et des organisations.

À l'inverse, les EBE, dont la vocation originelle n'est que de créer des emplois :

- ↳ doivent accueillir des salariés qui nécessiteraient un accompagnement social renforcé, rôle normalement assuré par les SIAE,
- ↳ s'assurer de la non-concurrence avec l'IAE (et, en théorie, avec les autres employeurs)

En résumé, lorsque des SIAE sont actives sur un TZCLD, ce dernier présente une architecture institutionnelle que l'on peut illustrer par le schéma suivant :

Figure 1 : Architecture institutionnelle actuelle de l'articulation TZCLD-IAE



Source : Schéma réalisé par la Fédération

Propositions

Proposition 1 : Homogénéiser l'architecture territoriale

- ↳ Aligner les périmètres d'intervention des SIAE sur ceux des TZCLD pour éviter les chevauchements et les concurrences territoriales.
- ↳ Renforcer le rôle du CLE comme instance de coordination unique, notamment pour valider les activités des SIAE comme celles des EBE.
- ↳ Envisager un portage commun (ensemblier) pour garantir une cohérence institutionnelle et opérationnelle.

Proposition 2 : Formaliser la répartition des publics

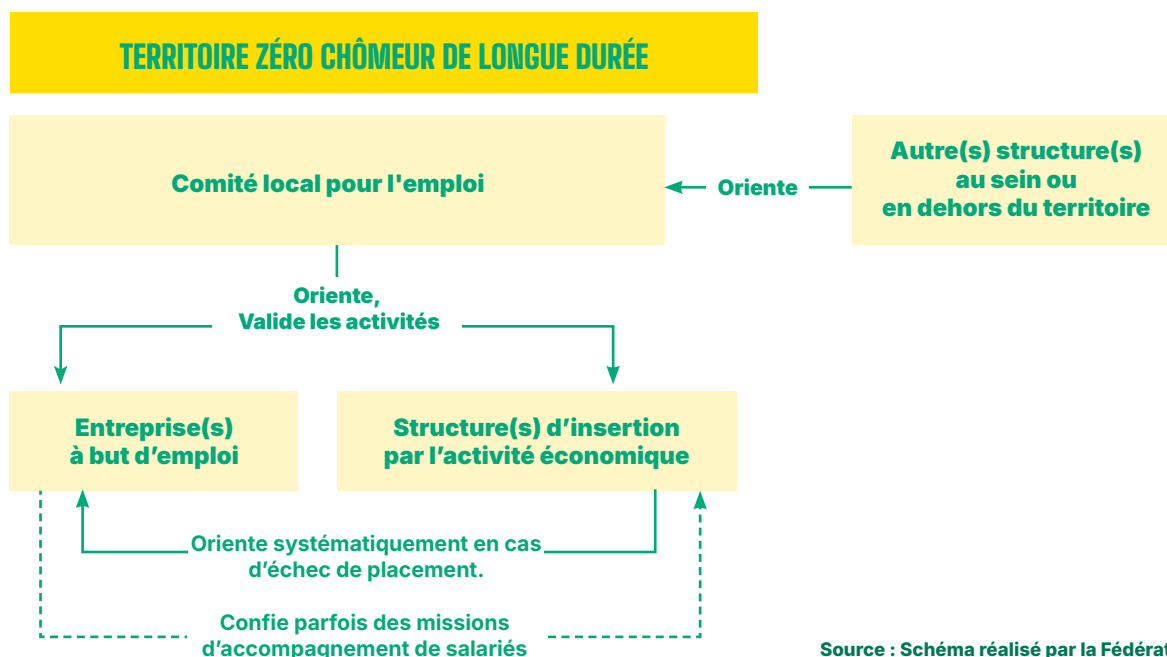
- ↳ Clarifier la division des missions : SIAE pour l'accompagnement social et professionnel des personnes avec problématiques sociales lourdes, EBE pour la création d'emplois non concurrentiels.
- ↳ Instituer le CLE comme seul orienteur vers la SIAE (à l'instar de l'EBE), et seul récepteur vis-à-vis des orientations d'autres partenaires
- ↳ Réformer les modes de financement et d'évaluation des SIAE pour privilégier la qualité de l'accompagnement plutôt que la sélectivité et financer les postes en SIAE sur le même modèle que les EBE selon la règle de l'exhaustivité qui caractérise TZCLD (un besoin = un poste).

Proposition 3 : Institutionnaliser les passerelles :

- ↳ Créer des mécanismes juridiques et opérationnels pour fluidifier les transitions entre SIAE et EBE (ex. : transfert de contrat d'EBE vers SIAE, officialisation du passage en SIAE comme simple étape dans l'exercice du droit à l'emploi, accompagnement partagé).
- ↳ Garantir un emploi en EBE en fin de parcours SIAE, pour éviter les ruptures et capitaliser sur les acquis de l'insertion

En somme, on peut résumer la plupart des propositions par le biais de ce schéma (figure 2), qui représente l'architecture institutionnelle recommandée.

Figure 2 : Architecture institutionnelle de TZCLD recommandée



Source : Schéma réalisé par la Fédération

Conclusion

Les propositions présentées *supra* pourraient permettre d'améliorer l'efficacité territoriale du projet TZCLD en milieu rural, en permettant à l'IAE d'en être l'un des outils à part entière, instaurant ainsi l'exhaustivité pour l'IAE, une répartition des publics et une institutionnalisation des parcours. Cela introduirait pour les personnes concernées une plus grande sécurisation de leurs parcours, optimisant ainsi les dépenses publiques d'accompagnement, tout en permettant à l'IAE et aux EBE d'opérer en complémentarité stricte plutôt qu'en « coopération » (Le Roy et Yami, 2007) pour les ressources et les publics. Ces nouvelles règles permettraient d'assurer une plus grande équité dans l'allocation des ressources, puisqu'elles seraient pour les EBE comme pour les SIAE allouées en fonction des besoins identifiés collectivement dans le cadre du CLE, et non selon des règles différentes.

Cette transformation ne se ferait sans doute pas sans résistance institutionnelle. Il est fort probable que l'intégration de l'IAE dans le carcan du projet TZCLD crée des craintes chez certains professionnels. Ces derniers pourraient assimiler ce changement institutionnel à la transformation de l'IAE en simple supplétive des EBE. Au niveau des pouvoirs publics, les logiques de financements et d'évaluation actuelles des SIAE sont en grande partie incompatibles avec les modifications proposées. Cela nécessite donc une réforme, qui pourrait, comme susmentionné, ne pas être soutenue unanimement par les professionnels de l'IAE. Il serait donc envisageable d'expérimenter cette nouvelle articulation territoriale lorsque les SIAE du territoire y sont volontaires, dans les futurs territoires habilités dans le cadre de la troisième loi, comme dans les territoires déjà habilités. Enfin, la mise en œuvre d'une telle réforme nécessitera un engagement politique et financier fort au profit de l'insertion par l'activité économique. L'application de l'exhaustivité peut conduire à une hausse conséquente des postes d'insertion à conventionner, et l'affirmation du rôle des SIAE d'accompagner les personnes avec les problématiques socio-sanitaires les plus handicapantes nécessitera probablement une hausse de leur dotation, pour arriver à un niveau équivalent à celui des EBE aujourd'hui.

LA FÉDÉRATION DES ACTEURS DE LA SOLIDARITÉ BFC est un réseau de plus de 50 organismes qui accueillent et accompagnent les personnes en situation de précarité. Elle est membre d'une fédération nationale.

La Fédération lutte contre les exclusions, promeut l'accompagnement social global et favorise les échanges entre tous les acteurs du secteur social.

La Fédération représente les établissements et services adhérents dans les secteurs de l'insertion par l'activité économique, de la veille sociale, de l'hébergement, du logement adapté, du médico-social ou encore dans l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés. La Fédération soutient ses adhérents, les forme et les conseille. Elle agit également auprès des pouvoirs publics pour promouvoir une société plus juste et plus solidaire.

Elle participe enfin à des projets d'innovation sociale dont plusieurs sont soutenus par l'État, tels que les programmes SEVE Emploi et Respirations.

Pour la **SOLIDARITÉ**
contre les exclusions

federationsolidarite.org

