

Maintenir la dimension émancipatrice de Territoire zéro chômeur de longue durée (TZCLD) – adresse aux acteurs du projet

Présidé par l'économiste Y. L'Horty, le comité scientifique d'évaluation de l'expérimentation TZCLD a rendu son [rapport](#) le 23 septembre dernier. Il s'est notamment appuyé pour cela sur deux rapports de recherche ([ACME](#) et [DYNAMIT](#)) auxquels les signataires de cette tribune ont contribué. S'il reprend un certain nombre des constats que nous avons documentés dans nos travaux, il en tire parfois des conclusions à l'opposé des nôtres.

Notons pour commencer que l'évaluation du comité scientifique se saisit d'une des difficultés de l'expérimentation que nous avons largement identifiée, et qui concerne la phase d'incubation du projet. Invisible dans le cadre d'une évaluation ordinaire, cette période durant laquelle des acteurs préparent leur candidature en amont de l'expérimentation se révèle chronophage, coûteuse et pourtant décisive. Moins d'un territoire sur cinq engagés dans la démarche survit à ce long processus qui sélectionne avant même la candidature officielle auprès du Fonds d'expérimentation. Les causes sont multiples, mais l'une d'entre elles, facteur évident d'inégalités entre territoires riches et pauvres, tient aux exigences des ressources que les territoires doivent investir (recrutement d'un·e chef·fe de projet, d'un·e directeur·ice d'entreprise à but d'emploi (EBE), locaux pour la future EBE, etc.) en amont du dépôt de candidature. Le comité scientifique envisage de surmonter cet effet par « une dotation de lancement accordée aux collectivités afin de préparer leur candidature ».

Cependant, les autres préconisations du comité scientifique sous-tendent une vision réductrice des enjeux de TZCLD. Derrière l'ambition de créer un droit à l'emploi à l'échelle d'un territoire, TZCLD est en réalité un projet aux multiples facettes. Il n'est pas une simple politique d'emploi dont il suffirait de mesurer le coût pour en juger l'efficacité. Il est l'occasion de proposer des formes plus démocratiques dans la manière d'instituer le travail à la fois en partant des projets, des souhaits et des compétences des personnes privées d'emploi mais aussi dans la manière de choisir les activités que l'EBE produira sur un territoire, en mobilisant une diversité d'acteurs (collectivités, institutions publiques, associations, entreprises, chômeurs, etc.). Ces dimensions multiples en font l'originalité et la richesse, même si elles soumettent les expérimentations à des contradictions, auxquelles s'ajoutent les contraintes institutionnelles et financières de leur mise en œuvre. Pour mesurer la diversité des dimensions du projet, et sa complexité, il faut rappeler que l'expérimentation TZCLD vise à garantir un droit territorial à l'emploi :

- en construisant des emplois sur mesure, en CDI et à temps choisi, à toutes les personnes privées durablement d'emploi (PPDE) volontaires du territoire (principe d'exhaustivité) en fonction de leurs aspirations et de leurs compétences, et en fonction des besoins non pourvus et opportunités de production sur les territoires expérimentaux : c'est la dimension de droit à l'emploi de qualité ;
- sous la responsabilité d'équipes-projet et des comités locaux pour l'emploi (CLE) – instance de gouvernance qui réunit les acteurs de l'emploi et de l'insertion du territoire : c'est la dimension de projet de territoire ;
- en mobilisant des entreprises – les entreprises à but d'emploi (EBE) – dont l'objet est de mettre en œuvre ces activités sans sélectionner les salarié·es, et avec la contrainte de ne pas concurrencer d'autres acteurs économiques. Les EBE ont aussi à faire vivre ces communautés de travail diverses pour assurer que chacun y trouve sa place : c'est la dimension de droit au travail.

Le défi est particulièrement ambitieux et complexe car il doit tenir les deux bouts que sont l'emploi – au sens d'accès à un revenu et un statut social –, mais aussi le travail – au sens d'activités utiles faisant sens pour chacun, loin des activités occupationnelles, assurant un espace d'émancipation à chacun·e. Ce défi n'est pas

complètement surmontable en l'état actuel du pilotage et du financement des projets. En effet, le financement des équipes-projet, par exemple, est structurellement fragile faute de subventions prévues dans la loi. De même, les positions politiques, les cultures professionnelles comme les intérêts des participants aux CLE sont souvent plus divergents qu'il n'apparaît. Les objectifs fixés aux EBE les orientent vers des activités résiduelles qui, bien qu'utiles, se révèlent souvent peu rentables. Pourtant, il est attendu de ces entreprises qu'elles dégagent suffisamment de ressources propres pour compléter les financements publics qui se révèlent insuffisants pour investir dans l'outil de production et assurer l'encadrement nécessaire des salarié·es.

Nous avons ainsi pu mesurer dans nos recherches que les conditions socio-institutionnelles dans lesquelles les acteurs des projets TZCLD évoluent conduisent à des formes de normalisation, au sens d'un rapprochement vers les pratiques habituelles des politiques d'emploi et d'insertion, que ce soit dans la manière de penser le droit à l'emploi (1), de penser l'EBE (2) ou encore la place des PPDE (3)

1/ Le principe d'exhaustivité est très structurant dans la conception initiale du projet puisqu'il contient la promesse d'un droit à l'emploi pour tous les chômeurs volontaires. Cependant, il a été retraduit, dès la fin de la première phase expérimentale et réinstitué dans la deuxième sous le terme d'« exhaustivité partenariale ». Derrière cette reformulation, il y a l'idée que garantir un emploi à tous les chômeurs volontaires ne peut passer par les seules EBE et suppose une mobilisation de tous les partenaires du territoire (France travail, IAE, etc.). Ce glissement conduit à un retour à des formes classiques de gestion du chômage de longue durée, et écorne l'objectif du droit à un emploi choisi tel que revendiqué originellement.

En effet, l'EBE n'est plus qu'une solution parmi d'autres du droit à l'emploi : les PPDE sont réorientées vers diverses solutions d'insertion, ce qui constitue une première rupture avec le droit inconditionnel au CDI à temps choisi que seules les EBE garantissent. Pour orienter les personnes privées d'emploi dans chaque type de solution d'accès à l'emploi, les acteurs des CLE remobilisent des formes classiques de tri des chômeurs en fonction de leur « distance à l'emploi ». En principe bannie, la notion d'employabilité (« nul n'est inemployable » est l'un des trois grands mots d'ordre de TZCLD), fait son retour pour orienter les chômeurs dans les différentes solutions d'emploi, jusqu'à voir ressurgir un volant de personnes qualifiées d'inemployables. Du droit à l'emploi, on passe au droit à l'insertion.

Dans les conditions de l'exhaustivité partenariale, les formes d'accompagnement des chômeur·euses volontaires par les équipes-projet ne peuvent plus être strictement tournées vers la construction d'un projet d'emploi dans une EBE, dont les capacités d'intégration se trouvent limitées. Ces équipes sont souvent amenées à reproduire les formes classiques d'accompagnement des chômeur·euses, avec des « ateliers CV », des ateliers de « remotivation », qui sont d'ailleurs parfois pris en charge par les opérateurs habituels et avec les outils du service public de l'emploi et de l'insertion.

Enfin, nos travaux documentent un renoncement partiel à l'idée même d'exhaustivité, lorsque les équipes projet renoncent à alimenter la liste des privés d'emploi volontaires pour éviter l'engorgement.

2/ Les EBE font face à des injonctions contradictoires, ce qui n'est pas sans effet sur leur modèle socio-économique. Alors même qu'elles sont censées embaucher sans sélection des personnes aux profils divers, auxquelles elles doivent adapter le travail, et que leur potentiel de développement est enserré dans des contraintes de non concurrence, elles sont contraintes à respecter des normes de rentabilité minimales. Cela est d'autant plus contraint que les aides au poste (la contribution au développement de l'emploi (CDE)) ont été réduites de manière unilatérale en cours d'expérimentation. Malgré les résistances que nous observons de la part d'acteurs engagés sur le terrain, ces conditions poussent les CLE et les directions d'EBE à privilégier

des activités intensives en main d'œuvre et qui permettent de dégager rapidement des marges financières, quitte à déroger aux principes de non sélection des salarié-es lorsque certaines compétences s'avèrent nécessaires, et à s'émanciper des projets portés par les PPDE et salarié-es des EBE. Ces EBE font alors le choix d'un modèle socio-économique « entrepreneurial » qui valorise la rentabilité aux dépens de la valorisation du territoire ou de l'appropriation du travail par les salarié-es. La perspective du déploiement d'entreprises démocratiques qui permettrait de peser sur les fins et les moyens du travail, l'idée d'utilité sociale de la production ou de projet de territoire, s'effacent derrière l'objectif de rentabiliser l'activité des EBE. Faute d'avoir été suffisamment investies et accompagnées en tant qu'organisation de travail, les EBE reproduisent souvent les formes classiques de direction et d'encadrement tirées des structures d'insertion, ce qui se traduit par des effets de concurrence avec ces dernières.

3/ La conséquence de ce passage d'un droit à l'emploi à un droit à l'insertion et des contraintes de rentabilité des EBE est de transformer, en la normalisant, la place des PPDE dans les expérimentations. Alors que les territoires étaient enjoins à mobiliser très tôt les chômeurs de longue durée dans la construction de leur candidature, que le projet TZCLD les présentent comme un « acteur » à part entière, le retour de formes classiques d'accompagnement et la réappropriation par les directions d'EBE et par les CLE des définitions des activités réassignent les PPDE à un statut de « public cible » davantage que d'acteur du projet.

Notre travail décrit donc précisément le mouvement de normalisation à l'œuvre dans les expérimentations TZCLD. Au lieu d'y voir un affaiblissement de l'originalité du dispositif sur sa capacité à démocratiser la définition des fins et des moyens du travail et de l'activité sur un territoire, le Comité scientifique d'évaluation en fait, au contraire, un point d'appui de ses propositions pour faire entrer TZCLD dans le cadre habituel des politiques d'emploi et d'insertion : il propose ainsi de faire des CLE un nouvel échelon micro-territorial du Réseau pour l'emploi mis en œuvre par la Loi Plein emploi, intégrant TZCLD dans l'armature institutionnelle des politiques d'emploi, n'appuyant pas le potentiel de politique économique du projet. Il propose également de faire des EBE une forme de « voitures balai » de l'insertion qui seraient réservées aux publics les plus éloignés de l'emploi et dans les territoires les plus en difficulté, ce qui ne manquera pas de renforcer les difficultés socio-économiques des EBE. En défendant l'idée de mieux « cibler » TZCLD, le comité scientifique renoue avec la logique classique des politiques d'insertion : faire de l'insertion une « roue de secours » du capitalisme.

Les préconisations du comité scientifique d'évaluation analysent les expérimentations TZCLD avant tout comme une politique d'emploi, avec *in fine* comme guide le calcul coût-avantage du dispositif. Si l'investissement public d'une telle expérimentation est indéniable, il ne doit pas être évalué à l'aune exclusive du nombre d'emplois créés, et de sa place dans l'outillage des mesures de lutte contre le chômage. Au-delà de la création d'emplois, TZCLD est un projet qui a vocation à penser le travail et la production de manière inclusive et démocratique à l'échelle d'un territoire.

TZCLD porte (ou portait originellement) donc une autre manière de penser le travail et la valeur en socialisant le financement et en démocratisant la définition de la production.

Si l'argument d'une neutralité budgétaire pour la collectivité du projet a servi à emporter la décision des politiques en 2016, il s'est retourné depuis contre l'ambition du projet. Affirmer politiquement l'intérêt d'un financement public des salaires et des activités doit mettre à distance les calculs de coûts évités en prestations sociales, en soins, en accompagnement social, etc. D'une part, il y a une certaine illusion à croire possible une telle mesure tant les résultats sont dépendants des paramètres et des choix techniques. D'autre part, se centrer sur la question des coûts détourne de l'ambition d'innovation radicale du projet TZCLD. Ce qui est novateur avec TZCLD, c'est le fait de garantir à chacun de pouvoir participer à la production (« nul n'est inemployable » et « les travaux utiles socialement ne manquent pas ») en déconnectant en grande

partie le paiement des salaires de la rentabilité marchande de l'entreprise (« l'argent ne manque pas »). Les salaires versés à une échelle microéconomique de l'entreprise sont assurés grâce à la socialisation à une échelle macroéconomique *via* l'impôt. C'est ce qui permet de garantir une forme de droit au salaire, entendu comme droit à valoriser du travail. En faisant le choix d'attribuer un salaire aux travailleur-euses des EBE, nous attribuons une valeur aux activités des salarié-es. La validation de la valeur n'est pas marchande mais politique, comme lorsqu'en développant un service public, la puissance publique attribue des fonds et donc une production de valeur.

Pour autant, pour qu'il y ait travail productif, il faut un financement initial des moyens de production. C'est là en particulier que le bât blesse dans l'expérimentation, renvoyant en permanence les EBE à leurs difficultés de financement de l'investissement. Ce qui est assumé pour les salaires ne pourrait-il pas l'être pour l'investissement à commencer par l'accès à des locaux ? Ne peut-on imaginer que l'investissement soit, au-delà de la simple contribution d'amorçage déjà à l'œuvre, financé de manière pérenne à une échelle macroéconomique en envisageant une socialisation au niveau du Fonds d'expérimentation, y compris par une contribution en retour des EBE sur leur chiffre d'affaires ? En somme, il s'agirait d'élargir la compétence du Fonds d'expérimentation qui passerait du subventionnement des seuls salaires à un subventionnement global des activités (salaires et investissement) sur la base d'évaluations et de délibérations du CLE. La mutualisation du financement du travail et des activités traduirait le principe que les EBE relèvent d'une propriété sociale qui justifie que le CLE ait le pouvoir de décision, au nom du bien-être des populations et des besoins du territoire. La validation marchande des activités, c'est-à-dire leur rentabilité, serait ici secondaire : le financement d'une activité est d'abord un choix politique, la subvention lui attribuant de fait une valeur économique. La composition des CLE et du Fonds d'expérimentation, les formes d'accompagnement des PPDE au travail et à l'activité plutôt qu'à l'emploi, devraient, dans ce cas, être repensées. D'autres dimensions supposeraient également d'être repensées comme la progression des carrières et des salaires, ou le statut privé ou public des emplois.

En tout cas, vouloir faire de TZCLD une politique d'insertion de plus à destination de publics cibles constitue véritablement un hors-sujet pour qui prend au sérieux ce que le projet portait d'originalité dans sa manière de valoriser d'autres imaginaires socio-économiques.

Signataires :

Mathieu Béraud (TETRAS, Université de Lorraine)

Sylvain Celle, (TRIANGLE, Université Lumière Lyon 2)

Anne Fretel (LED, Université Paris 8)

Jean-Pascal Higélé (TETRAS, Université de Lorraine)

Florence Jany-Catrice (Chaire EQAM, Université de Rouen-Normandie)

Benoit Prévost (ART.Dev, Université Montpellier Paul Valéry)

Aubin Tantot (TRIANGLE, Sciences Po Lyon)

Sylvain Vatan (TRIANGLE, Université Lumière Lyon 2)