

Une expérimentation provocatrice et innovante

FLORENCE JANY-CATRICE est économiste, professeur des universités à Lille, et membre du laboratoire UMR Centre Lillois d'études et de recherches sociologiques et économiques (Clersé). Elle préside actuellement l'Association française d'économie politique (AFEP). Elle a rédigé de nombreux ouvrages, parmi lesquels *Faut-il attendre la croissance* avec Dominique Méda, paru à la Documentation française en 2016. Elle a coordonné en 2019 et 2020 avec Anne Fretel deux rapports de recherche pour le compte du Ministère du travail (Dares) sur la mise en œuvre du projet Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée (TZCLD). ANNE FRETTEL est maître de conférences en économie à Paris 8. Ses travaux portent sur l'ESS et les politiques d'emploi. Elle a participé à l'analyse de l'expérimentation TZCLD sur le territoire de la métropole de Lille. Elle est par ailleurs directrice adjointe de la *Revue Française de Socio-Économie* (RFSE).

TZCLD, projet innovant et complexe, remet en cause les mythes courants au sujet du chômage. Il s'inspire de la théorie de l'État « employeur en dernier ressort », favorise la naissance de nombreuses « micro-initiatives » sur les territoires concernés, et surtout, mise sur le temps, ressource essentielle pour atteindre ses objectifs.

Le marché du travail français est marqué par trois symptômes persistants. D'une part, il reste caractérisé par un chômage « de masse » puisqu'au troisième trimestre 2021, le nombre de personnes inscrites à Pôle emploi « et tenues de rechercher un emploi » était de l'ordre de 5,6 millions de personnes, dont 3,3 millions étaient strictement sans emploi. D'autre part, se multiplient les emplois insensés, parce que littéralement dénués de sens et d'utilité sociale. Ces emplois ont été décrits par l'anthropologue David Graeber comme des *bullshit jobs*¹, parfois traduits par des « emplois à la con ». Ils peuplent le marché du travail dans des activités aussi diverses que celles du marketing, de la finance ou encore de la bureaucratie. Selon les psychosociologues, ce manque de sens, que ce soit en termes de signification du travail ou de cohérence, est d'ailleurs source de bien des souffrances au travail notamment par dissonance éthique². Enfin, le marché du travail fait les frais d'un excès de sélection pour l'accès à l'emploi³.

Le projet Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée ambitionne précisément de dépasser ces trois grands symptômes : chômage de masse, emplois insensés et hyper-sélectivité, qui sont autant de marqueurs des crises de l'emploi et du travail.

1. Graeber D., *Bullshit Jobs*, Éd. Les liens qui libèrent, Paris, 2018.

2. C'est-à-dire une souffrance liée à la perte de sens au travail (voir Davoine, Méda, 2008).

3. Voir par exemple de Larquier G., Rieucan G., « Quand les entreprises font leur marché : canaux et sélection sur les marchés du travail », *Revue Française de Socio-Économie* – 2, n° 14, 2014, p. 93-113.

Une expérimentation provocatrice

Si les racines du projet Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée sont multiples, son opérationnalisation a été rendue légalement possible par une loi votée à l'unanimité en février 2016 (n° 2016-231). Cette loi d'expérimentation territoriale visait explicitement à résorber entièrement le chômage de longue durée « zéro chômeur », et à répondre à des besoins non assouvis d'utilité sociale territoriale. Il s'agissait de le mettre en œuvre non pas sur l'ensemble du territoire français, mais sur des « petits » territoires, en gros de l'ordre de 3 000 à 7 000 habitants, pour permettre d'atteindre les objectifs de zéro chômeur de longue durée dans un délai raisonnable.

Portée de longue haleine par ATD Quart Monde, cette loi a bénéficié d'une large coalition d'acteurs qui ont en commun d'avoir été historiquement rompus aux vastes questions de l'insertion par l'activité économique, mais aussi d'avoir une expérience personnelle de la grande entreprise industrielle. On y retrouve en particulier Patrick Valentin, originellement en charge des questions de l'emploi dans un syndicat patronal de la métallurgie, puis à la tête de centres d'aide par le travail ; Laurent Grandguillaume⁴, député PS et porteur de la proposition de loi ; et Louis Gallois⁵, passé par la direction du Trésor, puis PDG de plusieurs entreprises publiques, dont la SNCF.

L'expérimentation est véritablement provocatrice, dans un contexte d'analyse marqué par le mythe selon lequel, en matière de chômage, « on aurait tout essayé⁶ », et dominé par un régime d'idées néolibérales qui rend les chômeurs les premiers responsables de leur situation. Elle s'incarne en tout cas dans l'énoncé de trois principes, comme autant de guides dans la mise en œuvre pratique du projet.

Le premier principe stipule que « ce n'est pas l'argent qui manque ». L'expérimentation propose en effet de basculer diverses prestations sociales, en particulier les allocations chômage, en salaires directs versés aux chômeurs de longue durée devenus travailleurs. Misant aussi sur le fait que le chômage a de nombreux effets sociaux indésirables, qui sont autant de coûts pour les individus et pour la société, et qui seraient atténués voire supprimés par le retour à l'emploi, les promoteurs du projet annoncent une neutralité comptable, à terme, de l'expérimentation.

Un deuxième principe stipule que « personne n'est inemployable, pour peu que l'emploi soit adapté aux personnes ». C'est ce principe qui conduit à ce que, dans le cadre de l'expérimentation, les personnes privées d'emploi soient non pas finement recrutées au terme d'une sélection concurrentielle et pour les besoins de l'entreprise, mais embauchées telles qu'elles sont, à partir de leurs souhaits d'activité et de leurs compétences. Il revient à l'entreprise à but d'emploi (EBE) qui les embauche d'adapter son *process* et son organisation au profil de ces personnes, le modèle vise donc à inverser le rapport de force sur le marché du travail dans un contexte de chômage de masse : c'est à l'entreprise de s'adap-

4. Voir son article p. 16.

5. Voir son article p. 12.

6. « Contre le chômage on a tout essayé », affirmait Mitterrand en 1993, alors que la France comptait 3 millions de chômeurs. <https://fresques.ina.fr/mitterrand/fiche-media/Mitter00124/on-a-tout-essaye-francois-mitterrand-s-explique.html>

ter et non au travailleur. En outre, en rupture avec les logiques d'insertion par l'activité économique, les personnes privées d'emploi qui s'engagent dans l'expérimentation sont en emploi en contrat à durée indéterminée, financé au moins au SMIC et à temps choisi, cherchant ainsi à assurer un emploi de qualité, ce que les dispositifs de politiques d'emploi peinent à proposer.

Enfin, un troisième principe affirme que « ce n'est pas l'emploi qui manque », considérant que sur chaque territoire français, une multitude de besoins sociaux restent non couverts par de l'activité, qu'on songe à des besoins de transport collectif individualisés, en particulier pour les personnes à mobilité réduite ; à des besoins en nettoyage des espaces publics ; en maraîchage urbain pour fournir les populations en produits alimentaires locaux ; en recyclages de tous types ; en réhabilitation d'habitats insalubres ; en épiceries solidaires, etc. En bref, les promoteurs du projet considèrent que d'innombrables activités utiles ne sont pas investies par les entreprises privées, parce que ces dernières les jugeraient non rentables. Ces mêmes activités sont désertées par les services publics, par manque de volonté publique d'en assurer le financement.

Une véritable innovation socio-territoriale

Territoire zéro chômeur de longue durée est une véritable innovation socio-territoriale. Il s'inspire, implicitement en tout cas, de la théorie du post-keynésien Minsky sur l'État « Employeur en dernier ressort ». Dans cette perspective en effet, l'État ou les collectivités territoriales s'engagent à embaucher les chômeurs tels qu'ils sont, en adaptant des emplois répondant à des besoins sociaux à tous ceux qui seraient prêts à travailler. Mais contrairement à la théorie de Minsky, le projet d'expérimentation TZCLD repose sur une dynamique non pas publique mais *territoriale*. Cette dynamique territoriale constitue, en tout cas pour l'expérimentation de la Métropole de Lille que nous avons observée de près, la véritable clef de voute, et la condition d'une expérimentation solide⁷. Mais avant de décrire et d'analyser cette dynamique territoriale, notons que la mise en pratique de l'expérimentation a été complexe. La loi est en effet marquée par une incomplétude car les principes sur lesquels reposent TZCLD ne donnaient pas de clefs explicites pour leur mise en œuvre concrète. Cela a nécessité de nombreuses interprétations, parfois concurrentes, au cours de l'expérimentation. Tout cela a nécessité un processus continu d'apprentissages, de tâtonnements, d'essais et d'erreurs, mais aussi de productions temporaires de pratiques et de savoirs. L'expérimentation a été également traversée de forces externes et nationales qui sont venues en compléter régulièrement le contenu (par exemple émanant du Fonds d'expérimentation ou encore de la DGEFP⁸), que cela se fasse par la contrainte ou la négociation. Enfin, et c'est ce qui nous intéresse ici, l'expérimentation a été caractérisée par d'abondantes « micro-initiatives ». C'est ce foisonnement de micro-initiatives multi-acteurs et multi-niveaux qui peut définir une forme d'action collective : nos observations ont montré que

7. Fretel A., Jany-Catrice F. (coord.), *Une analyse de la mise en œuvre du programme expérimental visant à la résorption du chômage de longue durée dans le territoire urbain de la Métropole de Lille*, Rapport intermédiaire pour la DARES, 11 juin 2019, 255 p. <https://chairs.org/territoire-zero-chomeur-sortie-du-rapport/>

8. Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle.

l'engagement des acteurs dans cette action collective était moins motivé par le calcul ou la maximisation de l'intérêt individuel que par la volonté de construire un projet à utilité collective ou sociale qui constitue un horizon dont le contenu n'était cependant ni stable ni consensuel.

L'impératif d'une dynamique territoriale solide

Comment mettre en œuvre un projet complexe dont la prescription est marquée par cette forte incomplétude ? C'est l'action collective, que les acteurs locaux ont nommée « dynamique territoriale » qui a constitué un des (si ce n'est le) préceptes communs de la mise en œuvre locale du projet. Ce terme « dynamique territoriale » n'a pas été interprété de la même manière par les acteurs mais il contient un invariant, celui d'une organisation du projet multipartenariale. Il confère de toute évidence à cette dynamique une forme institutionnelle complexe, qui dépasse la dichotomie État-marché⁹.

Cette organisation multipartenariale s'incarne en particulier par le « comité local »¹⁰ qui doit être mis en place sur chaque site d'expérimentation. Ce « comité local », dont les fonctions et la composition sont prévues par la loi dans son article 3, est tenu d'assurer le rôle de maître d'ouvrage de l'expérimentation. Il associe une grande diversité d'acteurs concernés par le projet : des collectivités territoriales, des acteurs économiques, des chômeurs de longue durée, des syndicats de salariés, des organisations patronales, des travailleurs sociaux, des structures de l'emploi et de l'insertion, des structures d'accompagnement, etc. Il est chargé de définir les objectifs locaux du projet et d'en assurer la mise en œuvre. Le comité local constitue une instance importante de coordination et de régulation, avec notamment pour missions d'exercer une vigilance continue, à la fois sur l'atteinte de « l'exhaustivité » de l'expérimentation (c'est-à-dire que tous les chômeurs de longue durée qui ont souhaité reprendre un emploi doivent à terme être embauchés), mais aussi sur d'autres dimensions prévues par la loi, en particulier le caractère non concurrentiel des activités développées. Au-delà de ces fonctions, il exerce, en partenariat avec les opérateurs qui mettent concrètement en œuvre le projet sur le territoire, et qui exercent quotidiennement un rôle d'animation, d'accompagnement des chômeurs, de formation, une fonction de production d'innovations sociales permanentes, de nouvelles ressources, d'inventions où règnent tâtonnement et émergence d'initiatives. Le comité local joue aussi un rôle important dans l'interprétation de la règle. Sur la MEL¹¹, il a ainsi longuement délibéré sur la notion de chômeur de longue durée ; il a débattu sur l'idée d'exhaustivité, ou encore sur ce que devaient être les situations de non-concurrence.

La dynamique territoriale qui se déploie invite les instances du territoire à sortir chacune de son couloir de nage, et à agir de concert, par innovations multiples, voire en rupture avec les pratiques administratives ou économiques ordinaires, pour le bien

9. Ostrom E., Laurent E., « Par-delà les marchés et les États. La gouvernance polycentrique des systèmes économiques complexes », *Revue de l'OFCE-1*, n° 120, 2012, p. 13-72.

10. Voir l'article de Denis Prost en p.22.

11. Métropole Européenne de Lille (MEL) : établissement public de coopération intercommunale.

commun du territoire, ici : éradiquer le chômage de longue durée. L'existence même de ce comité local doté de ces attributs, et la dynamique territoriale déplacent la responsabilité de la réussite du projet au niveau du territoire, plutôt que de la circonscrire à l'entreprise à but d'emploi.

Dans le cas de l'expérimentation de la Métropole de Lille qui s'est portée candidate sur deux territoires, un comité métropolitain a en outre assuré la cohérence du projet entre les deux territoires d'expérimentation des deux villes concernées. Ce comité métropolitain a pendant les premières années de l'expérimentation été présidé par un conseiller métropolitain à l'économie sociale et solidaire, ancien acteur de l'éducation populaire et moteur du projet territorial et de sa dynamique.

La dynamique métropolitaine a misé, pour sa part, sur le caractère transpartisan et transterritoire du projet. Le caractère transpartisan a été considéré comme une nécessité puisque les transformations historiques récentes des deux villes concernées avaient conduit à un changement de couleur politique (passage de gauche à droite), tandis que les opérateurs, ainsi qu'une partie des porteurs du projet, avaient une tradition d'acteurs de gauche. Si les rôles étaient partagés entre les comités de pilotage, comité métropolitain, comité des territoires, « réunions du lundi », groupes de travail, comité d'essaiage, etc., dans les faits, quelques personnalités qui œuvraient comme dénominateurs communs des groupes (en particulier le président du comité métropolitain, le directeur de l'EBE, le directeur de l'opérateur local, une association d'éducation populaire), ont eu, pendant les premières années, un pouvoir symbolique et effectif de convaincre et d'agir supérieur, du fait de leur connaissance fine du projet et d'une présence assurée non seulement aux niveaux locaux, mais aussi au niveau supra local. On pourrait, pour suivre Olivier Favereau¹², considérer que ce sont des parties prenantes particulières, des « parties constituantes », avec un pouvoir décisionnel et symbolique plus fort, et qui ont suivi l'évolution du projet comme le lait sur le feu.

Pour une slow-expérimentation

Si la dynamique territoriale est une ressource essentielle du projet, le temps en est une autre. En effet, l'une des dimensions précieuses du projet est de remettre en selle des personnes privées durablement de l'emploi sans les enfermer dans des exigences de court terme (par exemple celle du chiffre d'affaires de l'entreprise). La construction d'un projet partagé par une multitude d'acteurs hétérogènes prend du temps. La mise en place d'activités répondant tout à la fois aux souhaits des personnes et aux possibilités des territoires prend du temps. La construction de projets complexes de coopération pour dépasser les contraintes de la non concurrence prend du temps. L'identification des personnes privées d'emploi et qui ne sont pas directement demandeuses d'emploi prend du temps. Le tâtonnement, les impasses, les essais-erreurs prennent du temps.

12. O. Favereau (entretien avec), « Réformer l'entreprise ». Propos recueillis par F. Euvé, *Études*, 2018, p.55-66.

13. La recherche et le développement expérimental (R&D) englobent les activités créatives et systématiques entreprises en vue d'accroître la somme des connaissances et de concevoir de nouvelles applications à partir des connaissances disponibles.

Largement incompressible, ce temps long de la R&D¹³ et des innovations sociales qui fonde le caractère inédit du projet TZCLD est nécessaire pour apprécier, de manière raisonnée et en toute sérénité, la pluralité des objectifs du projet, *dans sa mise en œuvre*, à savoir : la capacité à avoir organisé une gouvernance vraiment partagée ; à avoir orchestré des activités vraiment soutenables sur le territoire, réinventant ainsi une nouvelle définition des richesses^{14 15} ; à avoir mobilisé les ressources nécessaires à leur mise en œuvre. Et bien entendu, à avoir vraiment permis un retour, non seulement à l'emploi mais au travail soutenable et d'utilité sociale, pour un maximum de personnes qui en étaient jusque-là durablement privées. ■

14. Hatchuel A., Segrestin B., « Reconnaître l'entreprise en droit : la proposition de 'Société à Mission' », *Trivium*, 2018, [En ligne], 28 | 2018, <https://journals.openedition.org/trivium/5988>

15. Méda D., *Qu'est-ce que la Richesse ?* Éd. Flammarion, 2008.