

« Territoire zéro chômeur » : nouvel avatar ou dépassement des politiques néolibérales de l'emploi ?

Par **Florence Jany-Catrice**

Professeure à l'Université de Lille

Dans une période de chômage de masse accompagnée de son volant de longue durée, les politiques innovent, parfois sous la pression de la société civile. C'est le cas avec le projet « territoire zéro chômeur de longue durée » expérimenté depuis 2017 sur plusieurs territoires français. Ce projet fait l'objet de nombreuses controverses, et cet article vise à en identifier certaines, parmi les plus structurantes.

Depuis plus de quatre décennies, la persistance du chômage de masse a conduit les décideurs politiques à proposer et mettre en œuvre une grande variété de réformes. Elaborées dans un contexte macroéconomique mondialisé et financiarisé, conçues à partir d'une représentation du fonctionnement de l'économie dominée par les théories néoclassiques du marché du travail, ces réformes se structuraient autour de deux objectifs cumulatifs.

D'une part, elles visaient la réduction du coût du travail, en utilisant les deux volets que sont le ralentissement des hausses des rémunérations¹, et surtout la baisse des cotisations sociales. D'autre part, elles mettaient à leur agenda le développement de dispositions incitatives variées de type bonus-malus, y compris en réduisant les revenus de remplacement pour conduire les chômeurs, de plus en plus envisagés comme « chômeurs volontaires », à retourner plus rapidement sur le marché du travail. Ces deux volets, d'inspiration nettement libérale, ont souvent été complétés, dès les années 1970, d'un troisième volet, plus « social », déployant diverses politiques d'insertion ciblées sur les personnes les moins « employables ». Malgré les alternances politiques, l'ensemble s'est mis à constituer progressivement une politique de l'emploi « social-libérale », en rupture forte avec le pilotage keynésien de la période fordiste d'après-guerre.

Dans ce contexte général, quel sens donner au récent projet « Territoire zéro chômeur de longue durée (TZC) » ? L'affaire est compliquée. Validé par une loi d'expérimentation (loi du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale), ce projet vise, lui aussi, la réduction drastique du chômage de longue durée. Mais, comme nous allons le voir, s'il emprunte un peu à toutes ces politiques économiques, il s'en distingue sur plusieurs points.

Les principes du projet TZC

Au niveau national, le projet a été pensé – au moins dans sa communication – dans la lignée des politiques « d'activation² » de l'emploi, lesquelles ont pour objectif de transformer les dépenses « passives » en dépenses « actives ». Les promoteurs du projet³ ont largement insisté, pour convaincre les parlementaires, sur sa neutralité comptable : celle-ci doit être assurée en réaffectant des montants dits « passifs » en versements de salaires. Sont considérés comme « passifs », les dépenses liés aux différents « coûts du chômage », c'est-à-dire les prestations sociales (pour l'essentiel le RSA⁴, l'ARE, l'ASS, l'AAH, l'APL, la garantie jeune etc.), cotisations et impôts, ainsi que les divers impacts induits par le chômage de longue durée, que les économistes nomment les « externalités négatives » : coûts de santé, d'échec scolaire, voire de délinquance⁵. Une partie de cet équilibre est escompté par les produits de la vente de prestations économiques créées à cette occasion, puisqu'un nouveau type d'entreprise (« les entreprises à but d'emploi ») est prévu par la loi pour accueillir ces nouveaux travailleurs et organiser l'activité économique.



¹ Voir les baisses de pouvoir d'achat pour certaines catégories de salariés

² « Dans la version contemporaine de l'activation, il est attendu des bénéficiaires d'allocations sociales une contrepartie en matière d'engagement sur le marché du travail » in « Peut-on parler d'activation ? de la protection sociale en Europe ? » Barbier J.C., 2002, *Revue française de sociologie* vol. 43, n° 2, p. 307-332.

³ Notamment Patrick Valentin et l'association ATD Quart Monde.

⁴ RSA = revenu de solidarité active ; ARE = allocation chômage d'aide au retour à l'emploi ; ASS = allocation de solidarité spécifique ; AAH = allocation adulte handicapé ; APL = aide personnalisée au logement

⁵ On retrouve ces argumentaires à la fois chez les porteurs du projet, et dans certaines évaluations.

Dans les faits, le projet ne se limite pas à cette neutralité comptable, mise en avant dans un *storytelling* audacieux pour stimuler l'appétit de parlementaires désormais largement dominés par un esprit gestionnaire de l'action politique. Il est enrichi de volets qui font accéder le dispositif TZC au rang de véritable innovation sociale, en rupture avec les préceptes libéraux du pilotage habituel des politiques de l'emploi. Dans l'esprit, premièrement, aucune contrainte d'entrée dans le dispositif n'est imposée aux chômeurs : les personnes éligibles (c'est-à-dire sans emploi dans l'année qui précède leur entrée dans le projet, et habitant le quartier d'expérimentation) sont libres d'adhérer ou non au projet ; deuxièmement, les personnes privées d'emploi sont embauchées à partir de leurs souhaits d'activité, et de leurs compétences, sans sélectivité ; troisièmement, il est considéré que de multiples besoins sociaux territoriaux non couverts existent, qu'un tel projet peut aider à révéler et satisfaire par cette mise en activité de ces chômeurs.

La radicalité du projet et la volonté d'en estimer les « impacts » ont conduit les parlementaires à n'accepter qu'une mise en œuvre expérimentale et, dans un premier temps, de timide envergure : dix petits territoires (de moins de 10 000 habitants), sélectionnés après appel à candidature, testent depuis 2017, en grandeur nature ce projet.

Une rupture avec l'orthodoxie économique

Le projet inverse, dans l'esprit, l'explication dominante du chômage, laquelle responsabilise, voire culpabilise, « l'offre de travail » (les personnes demandeuses d'emploi) et déresponsabilise la « demande de travail » (les structures offreuses d'emploi). Il ne s'agit plus de se placer dans une représentation économiciste où les chômeurs sont conçus comme de simples individus calculateurs qui passent leur temps à arbitrer entre travail et loisir pour choisir le plus souvent ce dernier – ce qui expliquerait le volume actuel du chômage comme relevant principalement d'une problématique de chômage volontaire. Il s'agit au contraire d'exiger des entreprises de s'adapter aux compétences et aux souhaits des personnes privées d'emploi et de s'appuyer sur la richesse de leurs capacités⁶. Dans cette perspective, il ne s'agit plus de créer de petits jobs au rabais, comme cela a pu être le cas dans les décennies précédentes via la multitude de dispositifs (TUC, emplois jeunes etc.), mais bien de créer des emplois de droit commun, en CDI, rémunérés au moins au SMIC. On comprend donc qu'il s'agit aussi de s'écarter des dispositifs d'insertion par l'activité économique en permettant aux personnes qui le souhaitent de demeurer en CDI, et donc durablement dans ces entreprises à but d'emploi. Au total ce projet est une expérimentation du droit à l'emploi, et fait de l'État, qui est appelé à financer en partie le projet, un indirect « employeur en dernier ressort ».

Dans ces conditions, on peut comprendre que de nombreux économistes voient ce projet d'un mauvais œil tant il conduit finalement à montrer, par l'expérimentation, la vanité,

voire la toxicité, de plusieurs décennies d'échafaudage théorique et de conseils normatifs de politique économique de lutte contre chômage. Les attaques en règle pour éviter que le projet ne voie le jour ont été légion. N'empêche. Les parlementaires ont voté la loi à l'unanimité. Mais les pourfendeurs du projet ne s'avouaient pas vaincus : il leur restait à en attendre l'évaluation, voire à y prendre une part active.

Une évaluation très politique

Comme le rappelle Laurent Grandguillaume⁷ porteur du projet de loi à l'assemblée nationale, TZC est l'expérimentation la plus évaluée en France : il fait l'objet d'une évaluation du conseil scientifique mis en place à cette occasion et présidé par Olivier Bouba-Olga, géographe, d'une évaluation de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail (DARES), des inspections générales des affaires sociales et des finances, et enfin d'une évaluation commune du fonds d'expérimentation territoriale (ETCLD, présidée par Louis Gallois) et de l'association porteuse du projet, l'association Territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD). Plusieurs rapports ont ainsi été remis à la ministre du travail fin novembre 2019, après deux ans d'expérimentation⁸.

Les promoteurs du projet comme ses pourfendeurs communiquent beaucoup autour des coûts ou des coûts/bénéfices : les uns pour insister sur les apports multiples de TZC, quand on les compare aux coûts salariaux induits par le recrutement de dizaines de personnes privées jusque-là d'emploi, les autres pour dénoncer au contraire le coût exorbitant que celui-ci représenterait. C'est de l'économiste Pierre Cahuc, membre du comité scientifique ad hoc, que viennent les attaques les plus véhémentes : « cette expérimentation ne produit pas le miracle annoncé. Son coût est significatif et elle doit être comparée aux autres dispositifs d'accompagnement vers l'emploi des chômeurs de longue durée », dit-il prudemment en octobre 2019 dans *les Echos* tandis qu'il affirme deux mois plus tard, dans le même journal que « le coût de cette expérimentation est proprement faramineux ».

Cette controverse conduit les uns et les autres dans une impasse, en particulier parce que la mise en œuvre du projet ne se résume pas à une équation sur feuille blanche et parce que la complexité de la mise en œuvre devrait appeler à prudence et humilité dans l'évaluation. Les premiers sous-estiment (ou ont sous-estimé dans l'élaboration de leur projet et leur communication) les coûts qu'engendre la création d'une entreprise pour héberger, à terme, des dizaines de salariés. Une entreprise n'est pas « une firme point » mais une institution, c'est-à-dire un espace économique et social qui a une épaisseur propre et qui nécessite, pour fonctionner et envisager sa pérennité, une construction juridique, une organisation, des espaces de travail, du capital productif, des cadres intermédiaires, et une fonction employeur.

⁶ C'est déjà la perspective adoptée par la méthode IOD qui insiste sur l'employeurabilité plutôt que l'employabilité.

⁷ <https://www.miroirsocial.com/participatif/il-y-ces-ux-qui-veulent-eradiquer-le-chomage-de-longue-duree-et-ceux-qui-veulent>.

⁸ Voir le site du ministère, qui donne à lire ces trois rapports d'évaluation <https://travail-emploi.gouv.fr/actualites/l-actualite-du-ministere/article/rapports-25-novembre-2019>.



Les seconds parce qu'en proposant une simple analyse statique des coûts économiques, ils omettent de très nombreux effets produits par le projet. Comme le montrent plus finement plusieurs études socio-économiques, ces effets sont déjà visibles pour les salariés : le sentiment de sécurité économique que permet l'accès au CDI ; la (re)construction de soi dans un emploi de droit commun, sans stigmatisation ; le sens du travail, lorsqu'on œuvre à répondre aux besoins sociaux et écologiques du territoire. Ces effets sont également déjà visibles pour le territoire : pour fonctionner, le projet s'appuie sur une multitude d'acteurs qui interagissent, sur une ingénierie qui se réinvente, sur une interprétation des règles pour se déployer ; bref, sur une intelligence collective qui unit les acteurs (villes, collectivités territoriales, porteurs du projet, entreprises locales, acteurs de l'insertion, etc.) dans une sorte « de dynamique de territoire », bien sûr non exempte de tensions, pour mettre concrètement en œuvre ce droit à l'emploi.

Mais là n'est pas le plus important. Le caractère très précipité de l'évaluation de cette politique innovante et les crispations inévitables auxquelles aboutit cette première estimation, quel qu'en soit le point de vue, témoignent d'une époque

où faire la preuve par le chiffre importe plus que l'esprit du projet politique, une époque où l'évaluation se fait sanction alors qu'elle devrait se faire accompagnante, conseillante, recommandante. Notons, au passage, que cette logique « d'évaluation sanction » est par ailleurs à usage variable : alors que le CICE a fait la preuve de son inefficacité pour créer de l'emploi tout comme les politiques d'exonération de cotisations sociales au-delà d'un certain pourcentage du SMIC, ces politiques qui coûtent plus de 40 milliards d'euros par an sont maintenues sans autre questionnement.

Des effets spectaculaires, ailleurs que dans les chiffres

Le projet TZC tel qu'il a été pensé n'est pas sans limites⁹. Mais *en pratique*, il est réaménagé au quotidien, il produit des effets sur le territoire et réactive des réseaux d'acteurs qui avaient oublié pour une part l'intérêt des co-constructions. Il a déjà permis l'embauche de 60 à 140 salariés sur chaque territoire d'expérimentation en deux ans. Sur le seul territoire de la Métropole européenne de Lille, 118 salariés y travaillent en CDI et en temps choisi. Le projet est porté par des acteurs locaux ancrés dans la longue histoire de l'économie sociale du Nord : une économie sociale empreinte des combats ouvriers et socialistes, innovante, cherchant à réparer les effets de la désindustrialisation, misant sur des initiatives de l'éducation populaire¹⁰. De nouvelles activités productives sont inventées par des personnes jusque-là privées d'emploi : activités visant à recréer du lien social dans des quartiers délaissés par les commerces et les services publics, recyclerie, épicerie solidaire, restauration, maraîchage urbain, etc. Plus largement, TZC permet, ou voudrait permettre, d'accroître le sentiment d'appartenance au quartier, le développement de la citoyenneté, l'augmentation du pouvoir d'agir, de nouvelles modalités d'action publique territoriale etc.

Cette multiplicité de finalités du projet est irréductible à leur seule expression comptable. Parce qu'elles obligent « à faire attention à des réalités négligées »¹¹, ces finalités sont pourtant essentielles pour les sociétés humaines marquées par leur vulnérabilité et leurs interdépendances. Elles sont l'occasion de mettre l'éthique du *care* (l'éthique de « l'important ») au cœur des démarches des politiques publiques. Et de les prendre avec autant de sérieux que les équilibres budgétaires qui n'en sont finalement, et au mieux, que certains des moyens.

⁹ Voir Fretel A. Jany-Catrice F. (coord.) 2019, « 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 (255 p.).

¹⁰ Voir Fretel, Jany-Catrice, *ibid.*

¹¹ Voir Laugier S., 2010, « L'éthique du care en trois subversions », *Multitudes*, 2010/3 (n° 42), p. 112 à 125.