

Présentation du groupe de recherche Triangle autour de l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD)

I- Contexte de la recherche

L'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD) repose selon ses promoteurs sur trois hypothèses fondamentales :

- « Personne n'est inemployable ». Les promoteurs postulent qu'il faut partir des envies et compétences des personnes privées d'emploi pour définir le contenu du travail. La cause du chômage de longue durée ne résiderait donc pas dans « l'employabilité », mais dans l'incapacité des employeurs existants à penser le travail à partir des compétences, connaissances et capacités des personnes (« l'employeurabilité »).
- « Ce n'est pas le travail qui manque ». Pour les initiateurs du projet, il existe à l'échelle locale des activités utiles qui répondent à des besoins sociaux, mais qui ne sont pourtant ni assurées par les pouvoirs publics ni par le marché.
- « Ce n'est pas l'argent qui manque ». Le financement de nouveaux emplois ne serait pas un problème puisqu'il serait comparable au « coût » que représente le chômage de longue pour la société (allocations chômage, minima sociaux, manque à gagner en impôts et en cotisations sociales, etc.).

À partir de ces trois principes, TZCLD propose une idée simple : garantir à l'échelle locale le droit à l'emploi. Pour cela, le projet propose de créer deux entités : les entreprises à but d'emploi (EBE) et les comités locaux pour l'emploi (CLE). Les premières ont vocation à développer de nouveaux emplois réservés à des personnes volontaires et privées d'emploi stable depuis au moins un an et résidant sur le territoire. Les EBE sont financées par des crédits du Ministère du Travail et des Conseils départementaux concernés qui transitent par le Fonds d'expérimentation (ETCLD). Le pari réalisé étant que l'opération serait (presque) neutre pour les finances publiques. La mission d'embauche des chômeurs de longue durée doit en outre permettre de répondre à des besoins de territoire par la construction d'activités utiles et non concurrentielles avec l'existant (principe de complémentarité de l'emploi). Aux côtés de l'EBE, le comité local pour l'emploi (CLE) réunit l'ensemble des parties prenantes (élus locaux, associations, personnes concernées, entreprises, acteurs de l'emploi, etc.). Il doit assurer un triple rôle de surveillance du respect des orientations du projet (embauche non-sélective, non-concurrence, définition des critères de la privation d'emploi, etc.), de promotion locale et d'accompagnement des personnes concernées par la privation d'emploi.

Ce programme est le fruit d'un long travail de lobbying mené notamment par ATD Quart Monde. Il s'est transformé en expérimentation nationale lorsqu'en 2016, une première loi est votée qui permet l'année suivante à dix territoires de mettre en place ce projet. Une deuxième loi, votée en décembre 2020, a prolongé l'expérimentation jusqu'en 2026 en élargissant le nombre de territoires habilités à soixante (*a minima*). Fin 2022, près de quarante nouveaux territoires avaient été habilités. La perspective de généralisation du projet fait d'ores et déjà l'objet d'intenses discussions puisqu'en 2026, le Parlement devra décider des suites à donner à cette initiative.

II- Constitution du groupe de travail au sein de Triangle

En 2022, s'est constitué au sein de Triangle un groupe de travail s'intéressant à Territoires zéro chômeur de longue durée. Sa constitution procède de la volonté de répondre à une demande de territoires lyonnais et nivernais et s'insère dans la politique de recherche de Triangle et dans la structuration des réseaux nationaux de chercheur.euse.s s'intéressant à TZCLD. Il a vocation à s'inscrire dans la durée (au moins trois ans).

Actuellement, ce groupe compte sept membres :

- **Bazzoli Laure**, Maîtresse de conférences en économie à l'Université de Lyon 2 et chercheuse à Triangle – UMR 5206
- **Celle Sylvain**, Maître de conférences en économie, chercheur à Triangle – UMR 5206
- **Jacot Henri**, Professeur honoraire d'économie à l'Université de Lyon 2 et chercheur associé à Triangle – UMR 5206
- **Legreneur Loïck**, doctorant en science politique à l'Université de Lyon 2 sous la direction de Gwenola Le Naour (Triangle – UMR 5206)
- **Linossier Rachel**, Maîtresse de conférences en aménagement et en urbanisme, Université Lumière Lyon-2, Institut d'urbanisme de Lyon (Triangle – UMR 5206).
- **Monet Hélène**, doctorante en science politique à Sciences Po Lyon sous la direction de Gwenola Le Naour (Triangle – UMR 5206)
- **Tantot Aubin**, Doctorant en science politique sous la direction de Renaud Payre (Triangle – UMR 5206) et Jean-Marie Pillon (Irisso), salarié en Cifre au sein du Pays Nivernais Morvan collectivité qui accompagne quatre territoires zéro chômeur habilités.

La composition de ce groupe n'est pas figée. Tout.e chercheur.euse de Triangle s'intéressant à Territoires zéro chômeur et plus généralement aux politiques de l'emploi et aux transformations de l'action publique est le/la bienvenu.e.

Pour tout contact adressez-vous à :

laure.bazzoli@univ-lyon2.fr et aubin.tantot@sciencespo-lyon.fr

III- Terrains de recherche

Au niveau micro-territorial, notre recherche porte sur l'analyse d'expérimentations urbaines et rurales TZCLD dans le Lyonnais et dans le Nivernais Morvan. Sur le territoire de la Métropole de Lyon, nous travaillons en effet avec le quartier de Saint-Jean (Villeurbanne) habilité en 2017, mais aussi avec trois territoires habilités en 2022 : la Plaine Santy (8^e arrondissement de Lyon), les Brosses (Villeurbanne) et les quartiers Arsenal et Carnot Parmentier (Saint-Fons). Dans le Nivernais Morvan (58), les territoires concernés (habilités en 2022) sont le bassin de vie de Moulins-Engilbert, le Pays Luzycois, les Vaux d'Yonne et les Portes du Morvan. A ces territoires, pourront venir se greffer d'autres projets zéro chômeurs du Lyonnais (comme Rillieux-la-Pape, etc.) et du Nivernais Morvan qui préparent actuellement leur candidature.

Par ailleurs, les spécificités de nos terrains nous amènent également à étudier des dynamiques de coordination et de coopération qui ont lieu à un niveau méso-territorial. En effet, dans le Lyonnais

et le Nivernais Morvan, deux collectivités territoriales (la Métropole de Lyon et le Pays Nivernais Morvan), aux compétences et moyens très éloignés, se sont positionnées pour accompagner et coordonner l'ensemble des projets habilités et candidats présents sur leur territoire.

Les territoires lyonnais et nivernais sont nos terrains, mais sont aussi nos partenaires. Nous défendons une vision de la recherche dans et avec les territoires.

Nous attachons également une attention particulière à l'étude du niveau national (Fonds d'expérimentation, association nationale TZCLD, ministères concernés, etc.), un terrain relativement peu exploré par les chercheur.euse.s s'intéressant à TZCLD.

Enfin, conscients que le projet TZCLD n'est en rien un « ovni » isolé des autres politiques d'emploi et d'insertion, nous nous intéressons également à des dispositifs tels que le revenu de solidarité jeunes (expérimenté par la Métropole de Lyon) ou l'expérimentation du RSA sous conditions.

IV- Axes de recherche

Au travers de l'exemple de Territoires zéro chômeur nous nous intéressons à la question de la garantie d'emploi que nous croisons avec celle du gouvernement par l'expérimentation. Ces sujets ne peuvent pas être abordés sans une analyse du modèle socio-économique du programme tant au niveau national (logique d'activation des dépenses passives) qu'au niveau local (logique d'hybridation des ressources des EBE). Ils dépendent en outre transversalement des relations qu'entretiennent les différents niveaux impliqués dans l'expérimentation (du local au national) qui semblent s'apparenter à une forme de gouvernance multiniveaux. C'est pourquoi, nous regroupons nos préoccupations autour de la question suivante : *TZCLD, une expérimentation/évaluation multiniveaux préfigurant une garantie d'emploi territorialisée ?*

A. Territoires zéro chômeur, une expérimentation sociale pour préfigurer une garantie d'emploi territorialisée ?

La principale promesse de TZCLD est de traduire le droit à l'emploi non plus en obligation de moyens (Conseil constitutionnel, 1983), mais en obligation de résultat : l'objectif « d'exhaustivité » tel que posé par TZCLD suppose qu'il soit possible localement de fournir un emploi à l'ensemble des personnes identifiées comme volontaires et privées d'emploi stable depuis un an. A la différence de l'insertion par l'activité économique, TZCLD s'inscrit donc dans une filiation plus ou moins assumée avec le programme *d'Employer of least resort (ELR)* notamment développé par l'économie post-keynésienne (Lavoie, 2009) et la théorie monétaire moderne (Tcherneva, 2021). On peut également faire remonter sa genèse à des expérimentations et idées (par exemple les Ateliers nationaux en 1848) qui ont parcouru le XIXe et XXe siècle.

L'originalité de TZCLD est cependant de promettre d'ancrer le droit à l'emploi dans la mise en œuvre d'activités économiques socialement utiles au niveau territorial.

Notre hypothèse consiste à dire que TZCLD est **un outil permettant d'expérimenter et d'évaluer une garantie d'emploi territoriale**, qui serait autant « territorialisante » (faisant territoire) que « territorialisée » (déclinant une garantie nationale).

De cette hypothèse découlent plusieurs questions à explorer :

- Les notions de garantie d'emploi, droit à l'emploi et assurance-emploi peuvent être distinguées ?
- Qu'est-ce qui dans ce projet laisse préfigurer une garantie d'emploi territoriale au double sens indiqué. Peut-on l'analyser au prisme des communs ?
- Quels sont les effets potentiels d'une extension importante du projet sur le financement et l'organisation du programme ?
- Qui a recours à TZCLD ? Qui en reste exclus et pourquoi ?
- Quels sont les effets du modèle économique des EBE sur le développement local du droit à l'emploi ?
- Quelles relations sont-elles à considérer entre le déploiement de TZCLD et d'autres politiques locales impactant l'insertion et l'emploi dans les territoires, en première ligne la politique de la ville, sachant que beaucoup de territoires TZCLD sont aussi des QPV ?

B. Le couple expérimentation/évaluation et ses effets sur le projet et son évolution

La logique de l'expérimentation sociale, dans laquelle s'inscrit TZCLD, participe à un renouvellement des démarches d'évaluation. Au-delà des réflexions à poursuivre sur la spécificité que revêt tout processus d'évaluation d'une expérimentation dans une approche procédurale (Cf. notamment Quadrant Conseil – Ressources), elle peut plus substantivement être également entendue comme une stratégie politique de transformation de l'action publique.

Dans le cadre de la « politique des preuves » (*evidence-based policy*) qui s'est imposée comme un des principaux référentiels d'action publique, l'une des promesses de l'expérimentation sociale est de proposer aux décideurs publics une méthodologie *in itinere* pour tester et évaluer des politiques publiques (Simha, 2015, p.152). Toutefois, cette vision rationnelle de l'expérimentation ne doit pas faire oublier qu'elle peut également être un outil politique et rhétorique pour mettre en place une réforme jugée radicale, complexe ou aux retombées politiques et sociales difficilement mesurables (Conseil d'Etat, 2019, p.12 ; Hbila, 2015). Dans le cas de TZCLD, la notion d'expérimentation est mobilisée pour légitimer l'idée qu'il faudrait d'abord « tester » et « évaluer » une politique « zéro chômeur », en s'appuyant sur l'initiative locale, avant de chercher à la pérenniser et à la généraliser. L'évaluation peut apparaître dans ce contexte à la fois comme un outil de preuve et de gouvernement (Labrousse et Zamora, 2013).

Nous souhaitons questionner ce couple expérimentation/évaluation par le prisme des effets de la mobilisation de ce registre sur le projet et son évolution. Plusieurs questionnements en découlent :

- Nous souhaitons analyser la diversité des formes d'évaluation de TZCLD à différentes échelles (macro, méso et micro territorial), les tensions et conflits qui en découlent, et comprendre comment ces évaluations transforment l'expérimentation.
- Au-delà d'une lecture techniciste, nous voulons étudier l'évaluation comme un objet politique, une scène et un instrument de luttes de pouvoir entre acteurs. Dès lors, quels sont les usages politiques de l'évaluation au sein de l'expérimentation TZCLD ? Comment l'évaluation s'inscrit-elle dans des luttes d'acteurs ? Comment l'évaluation participe-t-elle à transformer les comportements et les perceptions des acteurs ?

- Par ailleurs nous voulons aussi comprendre de quoi l'expérimentation est-elle le nom ? Qu'apporte l'analyse du programme TZCLD à l'étude de l'usage de l'expérimentation dans l'action publique ?

C. Une gouvernance territoriale multiniveaux

Nos terrains nous amènent à concevoir une structuration du projet autour de trois niveaux : un niveau macro-territorial (l'association nationale TZCLD, le Fonds d'expérimentation, l'Etat central, ATD, etc.), un niveau méso-territorial (conseils départementaux, pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, directions territoriales de Pôle Emploi, Etat déconcentré, etc.) et un niveau micro-territorial (CLE et EBE).

L'expérimentation TZCLD s'est construite sur une promesse forte d'être un « projet de territoire » en opposition aux « dispositifs » et aux « vieilles » politiques de l'emploi. Qu'en est-il réellement ? Quelle est la place du territoire dans TZCLD ? Quels sont les différents conflits qui existent entre, mais aussi à l'intérieur des trois niveaux ? De quelles marges de manœuvre le niveau local dispose-t-il et comment s'approprie-t-il les règles nationales ? Et au fond, qu'est-ce que l'expérimentation TZCLD dit des rapports qu'entretient l'Etat aux collectivités territoriales et aux acteurs de l'économie sociale et solidaire ?

D. Le modèle économique de TZCLD et son devenir

Les divers questionnements précédemment cités ne peuvent être déconnectés d'une analyse des modèles économiques des EBE et du financement national de l'opération TZCLD.

- **Au niveau micro.** Les EBE ont un modèle économique mixte qui conjugue financements publics et chiffre d'affaires. Si l'on peut considérer que TZCLD est une expérimentation que certains pourraient qualifier de « riche », la contrainte économique n'est pas une question anodine (injonction au développement du chiffre d'affaires pour atteindre l'équilibre, financement des investissements, remboursement des emprunts, etc.). Par ailleurs, les EBE n'ont ni les mêmes statuts (donc ne sont pas soumises aux mêmes obligations financières et fiscales), ni les mêmes activités, ni les mêmes territoires. Il n'existe donc pas de modèle économique unique des EBE. Dès lors, quels sont les différents modèles économiques des EBE ? Quels sont les effets de la contrainte économique, mais aussi de sa perception, sur les activités choisies, sur les relations entre et à l'intérieur des différents niveaux et sur les embauches réalisées, au regard même des principes de l'expérimentation (supplémentarité des activités, recrutement sur liste d'attente et non fiches de poste...) ?
- **Au niveau méso.** L'intervention des communes, des « territoires dits coordonnés » (Métropoles, Intercommunalités, Pays), mais aussi des Départements voire des Régions, dans l'ingénierie générale et/ou le financement, nécessite à l'évidence d'être aussi prise en compte en termes non seulement de coûts engendrés et évités, mais plus généralement de coûts/avantages dont les « effets externes » institutionnels de l'expérimentation TZCLD sur d'autres politiques locales menées par ces instances.

- **Au niveau macro.** L'idée que TZCLD serait une « opération blanche » sans surcoût pour la collectivité était l'un des postulats avancés au démarrage du projet. Ce postulat, aujourd'hui plus nuancé, reste toujours central dans le discours des acteurs du projet. Nous voulons interroger cette logique d'activation des dépenses passives (au cœur des transformations de l'Etat providence) et ses conséquences pratiques sur le projet. Par ailleurs, nous voulons également analyser les débats, y compris dans la théorie économique, autour du devenir du financement national du projet qui impacte directement les modèles économiques des EBE.

V- Insertion dans les objectifs de recherche de Triangle

Notre collectif souhaite alimenter les débats au sein de Triangle autour des politiques de l'emploi et des mutations de l'action publique. En cela, notre groupe s'inscrit pleinement dans le Chantier transversal Travail, notamment dans les axes 2 (Travail, individuation, reconnaissances) et 3 (Transformations du capitalisme, des entreprises et de la représentation au travail).

Par ailleurs, nos intérêts croisent ceux :

- Du Pôle action publique et de ses axes 1 (Les transformations contemporaines de l'action publique : juridicisation, participation, digitalisation) et 4 (Gouvernement des territoires) ;
- et du Pôle Économies politiques et de ses axes 1 (Histoire de la pensée économique) et 2 (Économie des institutions et économie sociale).

Ainsi, nous souhaitons dialoguer et travailler avec l'ensemble des chercheur.euse.s qui s'intéressent à des objets et des questions proches des nôtres, mais aussi avec d'autres acteurs lyonnais de l'ESR avec lesquels nous partageons des préoccupations communes (Chaire ESS et Chaire Transformations de l'action publique notamment).

VI- Participation aux réseaux nationaux et locaux

L'objet TZCLD fait l'objet de multiples travaux de recherche partout en France et suscite l'intérêt de toutes les sciences humaines et sociales (économie, sociologie, science politique, droit, sciences de gestion, etc.). La pluralité des travaux et la transdisciplinarité sont des richesses indispensables à l'analyse d'une politique publique « complexe » comme TZCLD.

Partant de ces constats, deux réseaux se sont structurés au niveau national :

- Le réseau prospectif RESTEZ (pour Recherche sur les Expérimentations Sociales et Territoriales « TZC ») porté par le Clersé (UMR 8019) à l'Université de Lille, soutenu par l'Institut national des sciences humaines et sociales (INSHS) du CNRS et piloté par Florence Jany-Catrice (Clersé et chairESS Hauts de France) et Laurent Gardin (LARSH et chairESS Hauts de France) ;
- L'Observatoire de TZCLD, porté par l'association nationale TZCLD et présidé par Timothée Duverger (Centre Emile Durkheim et Chaire « Territoires de l'ESS »).

Notre groupe s'inscrit pleinement dans l'action de ces deux réseaux de recherche.

Par ailleurs, sur le plan opérationnel d'accès au terrain, un partenariat est en train d'être construit entre notre groupe et la Métropole de Lyon, et plus particulièrement avec la Direction Insertion et Emploi. À l'occasion de plusieurs réunions avec les services de la Métropole, nous avons commencé à identifier un programme de recherche partenariale pluriannuels autour des principaux axes de recherche mentionnés précédemment. Des liens avec les formations universitaires sont également développés en lien avec ces axes de recherche.

VII- Bibliographie sélective

Conseil constitutionnel, Décision n°83-156 DC, 28 mai 1983.

Conseil d'Etat. (2019). *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?* Les études du Conseil d'Etat, La documentation française, 150p.

Grandguillaume, L. (11 mai 2014). Révolutionner les approches de la lutte contre le chômage d'exclusion : l'emploi conçu comme un droit. *Le Blog de Laurent Grandguillaume*, consulté le 22 septembre 2022. URL : www.grandguillaume.net/2014/05/revolutionner-les-approches-de-la-lutte-contre-le-chomage-d-exclusion-l-emploi-concu-comme-un-droit.html.

Hbila, C. (2015). « L'expérimentation : un levier pour faire évoluer les politiques locales de la jeunesse ? », *Agora débats/jeunesses vol. 69 no. 1*, pp. 73-86.

Hédon, C., Goubert D., & Le Guillou D. (2019). *Zéro chômeur, dix territoires relèvent le défi*, Éditions Quart Monde, 320 p.

Jany-Catrice, F. & Fretel, A (2022), « Une expérimentation provocatrice et innovante », *Revue Quart Monde*, 261-2022/1, p. 4-9.

Labrousse, A. & Zamora, P. (2013), « Expérimentations de terrain et politiques publiques du travail et de l'emploi. Apports récents et mises en perspective : Introduction », *Travail et emploi*, vol. 135, p. 5-13.

Lavoie, M. (2009), « État social, employeur de dernier recours et théorie postkeynésienne ». *Revue Française de Socio-Économie*, vol. 3, p. 55-75.

Ostrom, E. (2012), « Par-delà les marchés et les États : La gouvernance polycentrique des systèmes économiques complexes », *Revue de l'OFCE*, vol. 120, p. 13-72.

Quadrant Conseil – Ressources : *Evaluer les expérimentations : Enjeux et postures de l'évaluateur/trice*. Consulté le 1 novembre 2022 à l'adresse : <https://www.quadrant-conseil.fr/ressources/documents/Experimentation.pdf>

Sarrazin, B., Cohendet, P., Simon, L. (2017), *Les communautés d'innovation*, Editions EMS.

Simha, J. (2015), *Les expérimentations sociales en France : une sociologie de l'évaluation des politiques publiques*, Thèse en sociologie, Université Paris 10.

Tcherneva, P. (2021), *La garantie d'emploi : L'arme sociale du Green New Deal*, Paris, La Découverte.