

CAHIER DE RECHERCHE (2016–4)

Le programme « territoires zéro chômeur de longue durée », une « économie en commun » ?

Philippe Semenowicz,¹

¹ Université Paris-Est, ERUDITE, UPEMLV, F, 77454 Marne-la-Vallée.

Résumé

Le programme « territoires zéro chômeur de longue durée » constitue une initiative récente de l'ESS visant à contrecarrer la montée de l'exclusion professionnelle. Son principe consiste à s'appuyer sur les compétences détenues par les chômeurs de longue durée pour développer sur les territoires des activités socialement utiles. Initié en 2011 par ATD Quart Monde, le projet fait depuis l'objet d'une loi d'expérimentation. De prime abord, il peut simplement apparaître comme le dernier avatar de la logique d'activation de la dépense pour l'emploi. Son ambition se situe pourtant au-delà : il s'agit de créer une « économie en commun », au niveau des objectifs comme de la gouvernance. Tout l'enjeu réside alors dans la capacité des commoneurs à élaborer sur leur territoire des règles permettant de surmonter les différents obstacles générés par la mise en œuvre du programme.

Mots-clés :

Chômage de longue durée ; insertion par l'activité économique ; commun ; capacités ; territoire

Introduction

Le programme « territoires zéro chômeur de longue durée » (TZCLD) constitue une initiative récente de l'ESS visant à contrecarrer la montée de l'exclusion professionnelle. Initié en 2011 par ATD Quart Monde, le projet a depuis été rejoint par Emmaüs, le Secours Catholique, le Pacte Civique et la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale. Son expérimentation a débuté fin 2014 dans les communes de Pipriac et Saint-Ganton en Ille-et-Villaine, suivies par quatre autres territoires début 2015². TZCLD bénéficie du soutien financier de la Fondation de France et de la Fondation Eiffage. Fin 2015, il a également été lauréat du concours « La France s'engage » organisé par la Présidence de la République. Afin que le projet puisse aller à son terme, une loi d'expérimentation a été votée à l'unanimité à l'Assemblée nationale le 9 décembre 2015 puis à la quasi-unanimité au Sénat le 13 janvier 2016³.

L'ambition de TZCLD est de lutter contre le chômage d'exclusion. Son idée force est d'envisager l'emploi comme un droit, conformément à l'article 5 du préambule de la Constitution de 1946 proclamant que « *chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi* ». L'effectivité de ce droit passerait selon les promoteurs de TZCLD par la résolution du paradoxe suivant : il existe des besoins non satisfaits alors même que le chômage de longue durée constitue un gaspillage de ressources humaines qui pourraient être mises au service de la société. Le programme est alors logiquement organisé autour d'un principe simple : s'appuyer sur les compétences détenues par les chômeurs de longue durée pour développer sur les territoires des activités socialement utiles.

D'un point de vue théorique, convaincu de « *l'intérêt heuristique de poursuivre le dialogue entre les analyses de l'ESS et celles de la gouvernance des ressources communes* » (Nyssens et Petrella, 2015, p. 131), nous étudions TZCLD au prisme de la littérature sur les communs. Nous nous appuyons d'un point de vue méthodologique sur une analyse documentaire, menée à partir des sources de diverses natures disponibles sur le site internet d'ATD Quart Monde⁴ et sur l'observation de la journée d'information organisée à l'Assemblée nationale le 30 mars 2016. A partir de ces documents et dans une visée exploratoire, il s'agit de dégager la logique d'ensemble du programme et les points qui restent en suspens. TZCLD repose en effet sur un projet relativement formalisé mais dont la mise en œuvre n'est qu'à peine entamée.

² Les territoires d'ores et déjà engagés dans TZCLD sont les suivants : Grand Mauléon dans les Deux Sèvres ; communauté de communes Pays de Colombey et du sud toulinois en Meurthe-et-Moselle ; communauté de communes Entre Nièvre et forêts / Châteauneuf-Val-de-Bargis ; commune de Jouques dans les Bouches-du-Rhône. La loi d'expérimentation prévoit que le programme sera testé sur dix territoires, alors que ATD Quart Monde entendait expérimenter sur une plus vaste échelle (cinquante à cent cinquante territoires sur les cinq ans que doit durer au total l'expérimentation).

³ Loi n°2016-31 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée.

⁴ Les divers documents se décomposent de la manière suivante : présentation du projet ; éléments de plaidoyer auprès des pouvoirs publics ; comptes-rendus d'expérimentation sur des sites pilotes ; actes du colloque organisé à l'Assemblée nationale le 15 septembre 2015. Toutes les citations du programme sont extraites de la 4^{ème} version du dossier de presse, datée du 2 avril 2015 et disponible à cette adresse : <http://www.zerochomeurdelongueduree.org/> Consulté le 11 novembre 2015.

1. L'ambition d'une « économie en commun »

De prime abord, TZCLD peut simplement apparaître comme le dernier avatar de la logique d'activation de la dépense pour l'emploi. L'ambition de TZCLD se situe pourtant au-delà : il s'agit de créer une « *économie en commun* » (Defalvard, 2015), au niveau des objectifs comme de la gouvernance.

1.1. L'activation comme moyen et non comme fin

TZCLD constitue le prolongement d'une expérimentation menée par son responsable à Seiches-sur-le-Loir en 1995. Il s'agissait alors de créer sur ce territoire une « entreprise locale polyvalente » ayant pour but de donner une activité à tout chômeur de longue durée. Ce public avait été recensé et des activités potentielles défrichées sur le territoire, mais la structure n'a alors pas pu voir le jour faute de mobiliser le financement prévu. Celui-ci reposait en effet sur le principe de réaffecter au projet les dépenses sociales économisées grâce à la reprise d'emploi des chômeurs de longue durée, mais ceci s'est avéré impossible en l'état de la législation. Si le vote d'une loi d'expérimentation a été nécessaire pour la mise en œuvre de TZCLD, cela tient donc à ses modalités de financement. Elles reposent en effet sur la réorientation des dépenses induites par le chômage de longue durée (ASS, RSA...) vers la création d'emplois⁵. Pour les promoteurs de TZCLD, les sommes dédiées à la gestion du chômage de longue durée devraient être utilisées pour créer les emplois qui permettraient d'y remédier. On retrouve une logique d'activation des dépenses passives qui était déjà au fondement des contrats aidés dans le secteur non marchand au début des années quatre-vingt.

L'activation peut emprunter diverses voies comme en témoignent les deux types-idéaux dégagés par Barbier (2009). Le premier type, qualifié de « *libéral* », vise à contraindre les demandeurs d'emploi à tirer leurs revenus du travail plutôt que de l'assistance. Il a tout particulièrement été mis en œuvre dans les pays anglo-saxons au travers du « *workfare* ». Le deuxième type, qualifié de « *universaliste* », ambitionne l'accès de tous à l'emploi, celui-ci étant pensé comme la condition de l'inclusion sociale. Il a notamment fondé les politiques menées par les pays scandinaves. TZCLD ne peut être assimilé à une activation de type « libéral » car il stipule que la participation des chômeurs de longue durée doit s'effectuer sur une base volontaire. En revanche, en réaffirmant l'emploi comme un droit, il semble bien s'inscrire dans une logique d'activation « universaliste ». Celle-ci fonde également le principe de l'insertion par l'activité économique (IAE), de laquelle TZCLD peut sembler très proche. Le développement d'activités génératrices d'emplois y passe en effet par la création d'entreprises conventionnées, qui seront financées par les économies réalisées en matière de coût du chômage de longue durée mais aussi par les ventes réalisées⁶. On serait alors tenté de voir ces entreprises conventionnées comme une nouvelle forme de structure d'insertion par l'activité économique (SIAE).

⁵ ATD Quart Monde a réalisé une évaluation du « coût du chômage de longue durée », estimé à 15 000 euros par personne et par an.

⁶ L'expérimentation menée à Mauléon dans les Deux Sèvres évalue à 7000 euros par demandeur d'emploi la somme qui devra être autofinancée par la structure.

TZCLD ambitionne néanmoins de dépasser les limites rencontrées par l'IAE et se singularise par quatre particularités. Tout d'abord, il entend s'affranchir du « modèle du sas » qui s'est progressivement imposé aux SIAE. Ce « modèle du sas » envisage l'IAE comme une transition, ce qui conduit à salarier les personnes en insertion via des contrats à durée déterminée. A l'inverse, TZCLD promeut la création d'emplois en contrat à durée indéterminée⁷. Ensuite, l'ambition n'est pas d'adapter les personnes en insertion à des postes de travail déterminés par le type de production assuré par la SIAE, mais à l'inverse de partir de leurs compétences pour définir les activités qui seront mises en œuvre par l'entreprise conventionnée. Autre originalité, l'entreprise conventionnée devra obligatoirement se positionner sur des activités non concurrentielles. Les nouveaux emplois ainsi créés sont qualifiés de « complémentaires » : ils ne doivent pas se substituer à ceux existant dans les activités déjà présentes sur le territoire mais correspondre à des besoins « semi-solvables ». Enfin, les projets territoriaux sont portés par des comités locaux d'expérimentation réunissant tous les acteurs concernés (collectivités locales, entreprises classiques, chômeurs longue durée, service public de l'emploi...) : on peut alors voir le programme comme une tentative d'introduire une gouvernance multi-parties prenantes au sein d'une IAE qui se caractérise traditionnellement par l'hétéro-insertion et le manque de participation démocratique (Bucolo et al., 2012).

Au final, TZCLD se présente comme un programme visant à éviter les écueils rencontrés par les politiques d'insertion depuis une quarantaine d'années. S'il relève bien d'une logique d'activation, celle-ci doit être comprise comme un moyen et non comme une fin. Elle doit seulement permettre aux territoires de disposer des ressources nécessaires⁸ à la mise en œuvre du programme.

1.2. Un objectif de développement des capacités

Defalvard (2016) propose de distinguer à côté des ressources naturelles et des ressources numériques un troisième type de communs : les « communs ESS ». Ceux-ci se caractérisent par le fait que les ressources communes y sont de nature sociale : elles ont pour objectif de permettre le développement de capacités, c'est-à-dire d'accroître les possibilités de choix des individus concernant la conduite de leur vie (Sen, 2003). Defalvard explore plus particulièrement « *la configuration d'une organisation collective de la ressource emploi de telle sorte que certains membres bénéficient d'un droit d'accès à cette ressource qui ne soit pas un droit formel mais bien une liberté réelle tout en garantissant sa reproduction dans le temps* » (2016, p. 9). Tel est bien l'objectif du programme TZCLD, qui appréhende l'emploi

⁷ Outre l'expérimentation réalisée à Seiches-sur-le-Loir en 1995, TZCLD s'inspire ici également d'un autre projet-pilote porté par ATD Quart Monde : la structure « Travailler et Apprendre Ensemble » (TAE), basée à Noisy-le-Grand. Cette structure réunit depuis 2000 des publics socialement mixtes au sein d'un modèle alternatif d'entreprise : participent à son fonctionnement aussi bien des cadres en reconversion professionnelle que des chômeurs de longue durée. Ces derniers, initialement embauchés en contrat aidé, se voient proposer à l'issue de leur parcours d'insertion un contrat à durée indéterminée. Si TAE est conventionnée en tant qu'atelier et chantier d'insertion (ACI), elle s'en distingue donc par sa volonté de ne pas fonctionner comme un sas.

⁸ Face à la complexité qu'induit la réallocation de diverses aides sociales relevant d'institutions et de lignes budgétaires distinctes, la loi d'expérimentation a retenu le principe d'un transfert forfaitaire de l'Etat et des départements volontaires, devant au total s'élever entre 15 et 20 millions d'euros par an.

comme un droit fondamental : « *l'emploi est un bien de première nécessité que la société doit s'organiser pour procurer à chacun.* » (p. 4, souligné par TZCLD).

Il ne s'agit toutefois pas de favoriser la création d'emplois à n'importe quel prix. Bien loin d'une simple mise en activité temporaire et sous un statut dégradé, la qualité de l'emploi proposé se trouve au cœur de la démarche. TZCLD s'impose de recruter les chômeurs de longue durée sur la base de contrats à durée indéterminée et à temps plein⁹. Il s'agit ainsi de garantir aux chômeurs de longue durée un statut stable et une augmentation de leur revenu. L'accès à l'emploi est pensé dans sa dimension d'intégration sociale. En reconnaissant l'emploi comme un droit, TZCLD vise à redonner du « pouvoir d'agir » aux chômeurs longue durée en leur permettant d'être à nouveau producteurs de richesses. Le programme s'inscrit donc dans une perspective d'empowerment qui caractérise de longue date la démarche d'ATD Quart monde¹⁰.

Cette prise en compte de la qualité de l'emploi apparaît dans la définition large de la catégorie de chômeur longue durée que retient TZCLD :

« Par «chômeur de longue durée», on entend, non seulement les personnes inscrites à Pôle emploi depuis plus d'un an, mais de manière plus générale toutes celles qui estiment être privées durablement d'emploi ou ne pas arriver à s'en sortir – par exemple parce qu'elles alternent de manière chronique chômage et emploi précaire -, et qui sont prêtes à accepter un emploi au SMIC » (p. 9).

Si l'on reprend la définition institutionnaliste des communs proposée par Coriat, à savoir « *des ensembles de ressources collectivement gouvernées, au moyen d'une structure de gouvernance assurant une distribution des droits entre les partenaires participant au commun (commoneurs) et visant à l'exploitation ordonnée de la ressource, permettant sa reproduction sur le long terme* » (2015, pp. 38-39), alors la ressource qu'il s'agit ici de créer et d'entretenir consiste dans des emplois permettant d'accroître les capacités. Ceci passe par l'organisation d'un collectif composé d'acteurs variés, capables de s'entendre sur des règles.

1.3. Une organisation reposant sur une gouvernance polycentrique

Au sein de TZCLD, le collectif des commoneurs se définit tout d'abord par un territoire, sur lequel décident de se regrouper la totalité des acteurs concernés par le chômage de longue durée. « *Les exigences du projet impliquent que seuls des territoires motivés, dont l'ensemble des acteurs politiques et économiques sont volontaires, opteront pour cette possibilité d'organisation économique complémentaire* » (p. 1). Dans TZCLD, les commoneurs se révèlent donc très diversifiés : service public de l'emploi, SIAE, collectivités locales,

⁹ Si la référence est bien le temps plein qui doit être accessible à toute personne qui le demande, TZCLD se réserve la possibilité au nom du « temps choisi » de proposer un contrat à temps partiel si tel est le souhait du chômeur de longue durée.

¹⁰ Bacqué et Biewener font ainsi d'ATD Quart Monde l'un des pionniers de l'empowerment en France, car le mouvement figure « *parmi les premiers à avoir considéré la pauvreté comme une négation des droits fondamentaux et à avoir défendu que les pauvres, grâce au savoir issu de l'expérience, sont les mieux placés pour éradiquer la misère* » (2013, pp. 124-125).

chômeurs longue durée, entreprises classiques, citoyens etc. Le programme a vocation à être expérimenté localement, sur des territoires recouvrant généralement des communautés d'agglomération, en zone rurale ou péri-urbaine. Alors que le marché et l'Etat ont échoué à résoudre le chômage d'exclusion, le pari de TZCLD est que la solution pourrait se construire à un niveau local.

On peut noter le rôle primordial joué par les collectivités territoriales dans TZCLD : même si le cadre général est garanti par l'Etat central via la loi d'expérimentation, le programme suppose que des élus locaux s'emparent du programme pour le mettre en œuvre sur leur territoire. Les modalités de formation de la communauté correspondent donc tout à fait au postulat de Defalvard selon lequel l'émergence d'une « *économie en commun* » passera par des projets développés par les collectivités territoriales : « *l'économie en commun se traduira par la montée en puissance des collectivités territoriales dans la co-construction des économies locales. Sans remettre en question le rôle régalién de l'Etat ni sa contribution à la solidarité nationale, les collectivités locales, en particulier les communautés d'agglomérations ou de communes, auront un rôle facilitateur à jouer dans l'émergence d'économies territoriales* » (2015, pp. 177-178). Le principe de TZCLD est de donner aux territoires les moyens de développer leurs propres solutions au chômage d'exclusion, en les laissant disposer des montants consacrés à la prise en charge des chômeurs de longue durée.

Au niveau des territoires, le fonctionnement de TZCLD s'appuie sur une organisation combinant quatre types d'instances. Tout d'abord, un comité local d'expérimentation assure localement une fonction de maître d'ouvrage. TZCLD prévoit d'y associer toutes les parties-prenantes du territoire : collectivités territoriales, chômeurs de longue durée, syndicats de salariés, organisations patronales, travailleurs sociaux, structures de l'emploi et de l'insertion... Ensuite, une direction opérationnelle est chargée de la mise en œuvre du dispositif : concrètement elle prendra les décisions que réclame la conduite des actions menées. Des entreprises conventionnées constitueront le véhicule par lequel les activités seront effectuées : elles assureront la fonction d'employeur des chômeurs de longue durée. Enfin, sont prévus des fonds locaux d'expérimentation qui auront pour mission de contractualiser avec les entreprises conventionnées afin de déterminer les concours financiers dont elles bénéficieront.

Il est possible d'analyser cette organisation du dispositif à partir de la typologie des règles dégagée par Ostrom (2010). La loi d'expérimentation correspond à un changement des « *règles externes* »¹¹. Elle modifie en effet les normes en vigueur, en reconnaissant la pertinence de l'échelon local pour traiter le chômage de longue durée et en lui transférant les moyens correspondants. Ce faisant, elle confère aux acteurs locaux l'autonomie nécessaire à l'émergence d'un commun. Ostrom distingue en son sein trois niveaux de règles étroitement emboîtés, chacun étant défini de manière endogène dans le cadre fixé par celui qui lui est immédiatement supérieur. Les « *règles de choix constitutionnel* » forment le cadre général que se donnent les commoneurs. Concernant TZCLD, il s'agit des règles édictées par le comité local d'expérimentation : définition du périmètre des commoneurs, principes de gouvernance, modalités d'accès à la ressource commune... Les « *règles de choix collectif* » se situent au niveau intermédiaire et visent à gérer les conflits et dysfonctionnements en matière de gestion de la ressource. Dans le cadre de TZCLD, la principale « arène » consiste à ce niveau dans la direction opérationnelle, qui va déterminer avec toutes les parties-prenantes la

¹¹ La loi d'expérimentation doit être complétée par un décret ainsi que par les modalités d'application définies par le fonds national d'expérimentation.

politique suivie au niveau local. Enfin, les « règles opérationnelles » fixent les modalités quotidiennes de fonctionnement. Elles sont produites par les entreprises conventionnées.

TZCLD offre donc l'exemple d'un programme caractérisé par l'imbrication de « systèmes multiniveaux » imposant une « gouvernance polycentrique » (Chanteau et Labrousse, 2013). Ceci conduit à analyser les problèmes posés par sa mise en œuvre et les pistes envisagées pour les résoudre.

2. Une mise en œuvre qui pourrait s'avérer problématique

Ostrom développe une analyse institutionnaliste des communs qui les attache à un système de règles particulier. Ceci la conduit à se centrer sur la modélisation de l'accord entre les commoneurs. L'allocation des ressources se fait suivant des principes qui ne sont pas marchands mais à partir de règles définies au sein de la communauté. Si l'on envisage TZCLD comme une économie en commun, il s'agit alors de s'intéresser aux règles par lesquelles les commoneurs peuvent parvenir à solutionner les problèmes qui se posent à eux. Nous examinons ici trois questions soulevées par la mise en œuvre de TZCLD, en présentant aussi bien les réponses d'ores et déjà apportées par les promoteurs du programme que les points restant en suspens.

2.1. Eviter une concurrence déloyale

Une première condition pour que TZCLD parvienne à éradiquer le chômage de longue durée réside dans sa capacité à générer des emplois supplémentaires. C'est la raison pour laquelle TZCLD prend grand soin de préciser qu'il entend éviter que les entreprises conventionnées ne représentent une concurrence déloyale vis-à-vis des entreprises classiques. En effet, si les emplois créés par le programme l'étaient au détriment des emplois déjà existants sur le territoire, l'impact global sur le chômage territorial serait nul.

« Il va de soi que ces emplois ne doivent en aucune façon détruire (perte) ou limiter (aubaine) la création des emplois ordinaires financés par l'économie de marché. Rapidement le système démontrerait son impuissance. Il faut donc une parfaite étanchéité et plus elle sera parfaite plus le système sera bénéfique à l'ensemble de l'économie » (annexe 1, p. 2, souligné par TZCLD).

On peut noter que ce principe se trouvait déjà à l'origine des associations intermédiaires, via la clause de non-concurrence qui a depuis été supprimée. Les entreprises conventionnées n'ont pas vocation à intervenir sur le secteur concurrentiel contrairement aux entreprises d'insertion ou aux entreprises de travail temporaire d'insertion. Plus précisément, les entreprises conventionnées peuvent intervenir sur des activités que pourraient prendre en charge des entreprises classiques, mais à condition que celles-ci soient « semi-solvables ».

« Les travaux réalisés par les entreprises conventionnées devront se concentrer sur le travail semi-solvable, c'est-à-dire des travaux que les entreprises ordinaires ne peuvent pas réaliser car ils n'offrent pas une rentabilité suffisante. En principe, l'entreprise conventionnée, qui vise l'emploi, n'est pas en situation de concurrence avec une entreprise « classique ». Elle n'est pas sur le même marché » (annexe 1, p. 3, souligné par TZCLD).

La frontière entre activités solvables et non solvables n'est pourtant pas si facile à tracer. La difficulté vient d'une imprécision : ce ne sont pas les activités en elles-mêmes qui s'avèrent plus ou moins solvables, mais les clients. D'un côté, rendre la demande solvable passe par la proposition de prestations à un prix inférieur à celui du marché. Mais de l'autre, il ne faut pas que les entreprises conventionnées détournent une partie de la clientèle solvable au détriment des entreprises classiques. Il existe par conséquent une possibilité de conflit si les entreprises conventionnées se positionnent sur des segments que les entreprises classiques considèrent comme solvables. TZCLD renvoie la gestion de ce problème à l'arbitrage du comité local d'expérimentation. Les commoneurs sont censés être en mesure de le résoudre par l'élaboration de règles adaptées. La proximité entre acteurs permise par le caractère localisé du programme constituerait ici un atout.

« L'entreprise conventionnée recherchera en priorité le développement de nouvelles activités non encore réalisées sur le territoire, mais il restera certainement des situations où l'emploi ordinaire sera concurrencé par l'emploi conventionné et vice versa. Ces situations seront étudiées au cas par cas par les acteurs économiques en jeu sous la supervision du « comité local de l'expérimentation » si nécessaire (...) Pour chaque cas, le fait d'être sur un territoire de faible dimension (humaine ou superficie) permettra de rencontrer facilement les entrepreneurs concernés pour savoir si le marché investi par l'entreprise conventionnée les intéresse ou non. L'expérience de l'Insertion par l'Activité Économique montre que, souvent, lorsque les problèmes sont abordés en amont et que la bonne volonté existe de part et d'autre, des solutions sont trouvées. Il devrait en être ainsi sur un territoire dont les acteurs concourent à l'objectif de l'emploi pour tous » (annexe 1, p. 4)

La règle consiste ici à ce que les entreprises conventionnées se positionnent uniquement sur des besoins non satisfaits de façon à créer des « emplois complémentaires ». Les « entreprises conventionnées » doivent donc prioritairement prendre en charge de nouvelles activités, que TZCLD situe principalement dans une « économie du soin ».

« Ces travaux, partiellement solvables et par conséquent non concurrentiels avec l'économie de marché, sont multiples et de tous ordres. Ils seront certainement, en grande partie, ceux qui dessineront une économie « douce », du « prendre soin » : prendre soin de l'écosystème, prendre soin de la personne, prendre soin de la « relation à » » (pp. 1-2).

On peut se demander si ces activités ne sont pas déjà largement défrichées par divers acteurs associatifs, notamment parmi les SIAE. TZCLD le reconnaît implicitement en faisant référence à « la réalisation de travaux semi-solvables à l'image des chantiers d'insertion » (p. 2). Dès lors, n'y a-t-il pas un risque de déstabiliser certains secteurs dans lesquels les structures associatives sont déjà fragiles ? Tout dépend en fait de l'offre en matière d'insertion par l'activité économique déjà présente sur le territoire. Sur des territoires faiblement pourvus, TZCLD peut constituer une opportunité de développer l'IAE. Sur des territoires bien dotés, l'utilité du programme apparaît plus incertaine. Plus largement, l'articulation entre l'IAE et TZCLD reste floue : d'un côté les SIAE sont susceptibles de devenir des « entreprises

conventionnées », de l'autre le programme se présente également comme un débouché potentiel à la fin du parcours d'insertion.

« Le projet peut offrir aux SIAE, sur les territoires où il est expérimenté : des débouchés vers l'emploi stable pour les personnes sortant de celles-ci sans autre solution que le retour au chômage ; des perspectives d'évolution vers un cadre financier plus stable et des durées d'accueil plus souples, si elles font le choix de devenir « entreprises conventionnées » » (foire aux questions, p. 7).

Par ailleurs, on doit également souligner que TZCLD ne se pose pas non plus la question de la concurrence avec des emplois du secteur public. Or ce risque existe bel et bien, comme l'a montré la mise en œuvre des contrats aidés dans le secteur non marchand qui s'est souvent traduite par une substitution. De plus, les modalités d'exécution des services d'intérêt général peuvent emprunter diverses modalités, comme la délégation de service public ou la prestation sur appel d'offre par une structure du secteur sans but lucratif. Ne risque-t-on pas via TZCLD d'encourager un désengagement des pouvoirs publics sur le modèle britannique de la « Big Society » ?

2.2. Réaliser l'adéquation entre compétences des chômeurs et besoins du territoire

Le fondement du programme étant de considérer l'emploi comme un droit, TZCLD se doit d'accepter toute personne volontaire pour entrer dans le dispositif. Une première règle opérationnelle est donc qu'il ne doit pas y avoir de sélection à l'entrée.

« Si l'emploi est conçu comme un droit, il faut donc pouvoir proposer un emploi à tous les chômeurs de longue durée du territoire, sans exception » (p. 9).

Le postulat de TZCLD est que toute personne dispose de compétences qui sont mobilisables. On reconnaît là un point de convergence avec l'IAE dont le slogan proclame que « nul n'est inemployable ». Divers travaux ont toutefois montré que dans les faits les recrutements y sont sélectifs, au détriment des personnes les plus éloignées de l'emploi. Pour éviter ces « effets d'écroulement », TZCLD considère qu'il faut abandonner toute référence à la notion de productivité.

« Aucune sélection ne doit limiter les recrutements, à charge pour les employeurs de proposer des travaux à la mesure des capacités des personnes. Par exemple, quand bien même une personne serait plus lente dans ses apprentissages au travail ou dans l'exécution de son travail, mieux vaut pour elle comme pour la société qu'elle travaille à son rythme, dans un emploi à part entière, plutôt qu'elle soit contrainte à l'inactivité » (p. 9).

Comment alors faire correspondre compétences des chômeurs de longue durée d'un côté et besoins des territoires de l'autre ? Le programme fait le pari qu'il s'agit d'un simple problème d'adéquation qui pourrait être résolu par une intermédiation active. Celle-ci doit être réalisée par la « direction opérationnelle », sous l'égide du « comité local d'expérimentation ». Pour y parvenir, TZCLD propose la méthodologie suivante : partir des compétences des chômeurs de longue durée pour déterminer ensuite les activités qui seront assurées. Le choix de cette

séquence a deux conséquences : on écarte d'emblée certains besoins du territoire qui ne pourraient pas être satisfaits par la ressource humaine disponible, mais on en envisage d'autres à partir de ce que les chômeurs de longue durée proposent. La logique sous-jacente est en fait de mettre au service du territoire les compétences détenues par ces personnes. Ceci passe par un travail très fin de repérage des activités pouvant être assurées par chaque personne, qui constituerait l'innovation majeure du programme.

« Il s'agit dans une première phase, de rencontrer tous les chômeurs de longue durée immédiatement disponibles pour répertorier leurs savoir-faire, leurs capacités de travail et leurs souhaits de travail. C'est seulement une fois que cette « ressource humaine » a été inventoriée que, dans une deuxième phase, l'on recherche, dans le détail, tous les travaux qu'elle pourrait réaliser sans formation préalable, travaux qui de l'avis des acteurs locaux (habitants, entreprises, institutions...), seraient très utiles à réaliser à court, moyen ou long terme (...) Cette pratique de cartographie systématique des ressources et des besoins est résolument nouvelle et une pierre d'angle de l'expérimentation. » (p. 14-15, souligné par TZCLD).

La capacité de l'entreprise conventionnée à intervenir sur un panel très large d'activités pose question. On peut en particulier se demander si TZCLD ne surestime pas les vertus de « l'emploi-formation » (p. 9), c'est-à-dire de la formation sur le tas. Tout d'abord, certaines des activités repérées sur les territoires réclament la détention d'un titre du fait de dispositions réglementaires (services à la personne...) Ensuite, d'autres activités peuvent nécessiter des compétences que les chômeurs de longue durée ne détiennent pas mais qu'ils pourraient acquérir par une formation formelle. Enfin, rien n'est dit concernant une éventuelle professionnalisation des nouveaux métiers correspondant aux tâches qui auront été identifiées. Ce dernier point peut s'expliquer par le fait que la remise en cause du modèle du sas n'est en réalité que partielle.

2.3. Contenir le nombre de bénéficiaires du dispositif

Le fait que TZCLD propose aux chômeurs de longue durée des emplois en CDI pose la question de la durée de leur présence dans le dispositif. Le marché du travail se caractérise en effet par un mouvement perpétuel de création et de destructions d'emplois que le programme doit prendre en compte. Tout d'abord, de nouveaux chômeurs de longue durée sont susceptibles au fil du temps de vouloir entrer dans le programme. Ils viendraient alors s'ajouter aux autres bénéficiaires du dispositif, alourdissant ainsi le nombre de salariés présents dans les entreprises conventionnées. Cela se traduirait à terme par un coût de plus en plus élevé pour les finances publiques.

« On ne peut espérer que l'emploi puisse être proposé durablement à tous les chômeurs de longue durée sans tenir compte des mécanismes les plus importants de l'économie qui devra porter ces emplois, car ces derniers seront cofinancés par la collectivité » (p. 9, souligné par TZCLD).

Cette contrainte financière réclame des sorties du dispositif afin d'y libérer des places. Elle est renforcée par le fait que les entreprises classiques doivent pouvoir trouver sur le territoire la

ressource humaine qui leur est nécessaire. Pour éviter les accusations de « cannibalisation », TZCLD ne doit en effet pas entraver les entreprises classiques dans leurs recrutements.

« Il sera naturel que les emplois restent seulement supplétifs, en lien étroit avec les besoins de main-d'œuvre de l'économie locale. » (p. 9)

Le risque est en effet que l'existence de TZCLD ne provoque une augmentation du taux d'emplois vacants non pourvus. La résolution de ce problème est là encore renvoyée au comité local d'expérimentation, qui doit superviser *« les éventuelles difficultés de recrutement des entreprises classiques pouvant résulter de la présence des entreprises conventionnées »* (p. 12). Cela aboutit à une proposition paradoxale, dont on peut se demander comment elle se traduira en règle opérationnelle.

« Les salariés de l'entreprise conventionnée sont en CDI avec tous les droits qui s'y rattachent. Mais ils sont considérés comme disponibles sur le marché du travail, c'est-à-dire ayant vocation à évoluer vers un emploi en entreprise classique » (p.11, souligné par TZCLD).

Logiquement, TZCLD en est conduit à envisager diverses mesures susceptibles de favoriser des sorties du dispositif.

« L'entreprise conventionnée propose à ses salariés, sur leur temps de travail, des actions de découverte des autres entreprises (visites, rencontres d'employeurs...). Celles-ci sont organisées en lien avec la direction opérationnelle » (p. 11).

De même, la dimension formative du passage par l'entreprise conventionnée est pensée au travers de l'acquisition de compétences transférables.

« L'emploi proposé aux personnes doit leur permettre d'augmenter leurs chances de trouver un autre emploi, ce qui passe par l'acquisition de nouvelles compétences. Le caractère formateur de cet emploi doit donc toujours être garanti : montée en compétences sur un poste de travail donné, mobilité professionnelle au sein de l'entreprise, formation continue... » (p. 9)

TZCLD fixe enfin des règles concernant les devoirs des chômeurs de longue durée au sujet de leur sortie du dispositif.

« Les salariés sont tenus de postuler aux offres qui leur sont présentées, dès lors que celles-ci sont adaptées à leur situation et à leurs compétences et ne constituent pas une régression par rapport à leur situation actuelle (nature du contrat, horaires de travail ou durée hebdomadaire de travail). En cas de contestation, ils peuvent saisir la direction opérationnelle du projet qui arbitre. A noter que pour diverses raisons (âge, santé, grande précarité...), l'évolution vers l'entreprise classique peut se révéler difficile pour certains salariés. C'est pourquoi l'opportunité de la participation à ces diverses actions de découverte et de placement s'étudie en dialogue avec les intéressés » (p. 11, souligné par TZCLD).

La prise de distance avec le modèle du sas apparaît au final très relative puisque TZCLD entend bien *« intervenir auprès des salariés d'entreprises conventionnées pour faciliter leur évolution professionnelle vers l'emploi en entreprise classique »* (p. 12). Les personnes restent potentiellement disponibles pour le marché du travail « normal », à condition que les

emplois proposés par les entreprises classiques soient de qualité au moins égale à ceux fournis par les entreprises conventionnées. Plutôt qu'une réelle rupture avec le modèle du sas, TZCLD apparaît comme un moyen de rééquilibrer au profit des chômeurs de longue durée un rapport de forces qui leur est défavorable sur le marché du travail. On peut néanmoins penser que cela génèrera des conflits avec les entreprises classiques, particulièrement pour celles fonctionnant avec du personnel à temps partiel et/ou en contrat atypique.

Conclusion

Si comme le proclame l'article 5 du préambule de la Constitution de 1946 « *chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi* », il est alors nécessaire de considérer « *des moyens politiques et économiques qui permettraient à chacun de remplir ses obligations vis-à-vis des autres* » (Dardot et Laval, 2015, p. 543). Telle est bien l'ambition de TZCLD, qui cherche précisément à garantir aux chômeurs de longue durée l'accès à un emploi, de façon à ce qu'ils puissent ainsi apporter leur contribution à la société. Il s'agit de renforcer leurs capacités, dans une optique d'empowerment. Toutefois, pour reprendre la distinction effectuée par Bacqué et Biewener, TZCLD ne correspond pas à une version « *radicale* » de l'empowerment où « *l'objectif d'émancipation individuelle et collective débouche sur un projet de transformation sociale qui, dans les approches les plus radicales, repose sur une remise en cause du système capitaliste* » (2013, pp. 15-16). A ce jour, TZCLD se rapprocherait davantage d'une version « *socio-libérale* » de l'empowerment, « *imprégnée d'un égalitarisme libéral qui conçoit l'égalité comme un accès équitable aux opportunités* » (2013, p. 97). En effet, si le programme repose implicitement sur la critique d'une économie capitaliste incapable de garantir le plein emploi, le but n'est pas de la renverser mais de bâtir à ses côtés une autre économie, qualifiée de « *complémentaire* » et visant à réduire la pauvreté. On se situe dans la perspective d'une ESS « *réparatrice* » plutôt que « *transformatrice* ».

L'« *économie en commun* » qu'ambitionne de devenir TZCLD implique que les activités supports d'emploi y soient définies collectivement, conformément à la vision de Dardot et Laval (2015) d'un commun envisagé comme « *principe politique* » (2015, p. 11) : « *Cette nouvelle culture politique permettrait de ressaisir que la richesse n'est pas créée par les seuls détenteurs de capitaux ou les managers, selon la vulgate néolibérale universellement partagée par les gouvernements de droite ou de gauche, mais par des communautés ou des sociétés dont les membres mettent en commun leurs savoirs et leurs compétences pour la créer* » (2015, p. 105). Le pari de TZCLD est de considérer qu'il est possible, par l'expérimentation au niveau des territoires, de trouver des solutions au chômage d'exclusion que ni le marché ni l'Etat ne sont parvenus à mettre en œuvre. Tout l'enjeu nous semble alors résider dans la capacité des commoneurs à élaborer des règles leur permettant de concrétiser ce que les promoteurs du programme présentent comme une « *utopie réaliste* » : faire disparaître le chômage de longue durée. Les travaux d'Ostrom (2010) nous enseignent qu'un système de règles efficient ne se met en place qu'à l'issue d'un long processus de tâtonnement toujours inachevé, voire peut ne jamais émerger. Notre travail exploratoire devrait ainsi être complété par une étude empirique de la mise en œuvre de cette expérimentation, afin de repérer les arrangements institutionnels adoptés sur chaque territoire ainsi que leurs impacts.

Bibliographie

Bacqué, M.H., Biewener, C. (2013), *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, Paris, La Découverte.

Barbier, J.C. (2009), « Le workfare et l'activation de la protection sociale, vingt ans après », *Lien social et politiques*, n°61, pp. 23-36.

Bucolo, E., Eme, B., Gardin, L. (2012), « Les entreprises sociales et l'insertion par l'activité économique en France » in Gardin, L., Laville, J.L., Nyssens, M. (Eds.), *Entreprise sociale et insertion*, Paris, Desclée De Brouwer, pp. 185-216.

Chanteau, J.P., Labrousse, A. (2013), « L'institutionnalisme méthodologique d'Elinor Ostrom : quelques enjeux et controverses », *Revue de la régulation*, n°14, 29 p.

Coriat, B. (Ed.) (2015), *Le retour des communs*, Paris, Les Liens qui libèrent.

Dardot, P. Laval, C. (2015), *Commun – Essai sur la révolution au XXI^e siècle*, Paris, La Découverte (1^{ère} édition, 2014).

Defalvard, H. (2015), *La Révolution de l'économie (en dix leçons)*, Ivry-sur-Seine, Les Editions de l'Atelier.

Defalvard, H. (2016), « Contribution à une économie politique des communs », communication aux XVI^e Rencontres du RIUESS, Montpellier, 25-27 mai.

Nyssens, M., Petrella, F. (2015), « ESS et ressources communes : vers la reconnaissance d'une diversité institutionnelle », *Revue française de socio-économie*, n°15, pp. 117-134.

Ostrom, E. (2010), *Gouvernance des biens communs*, De Boeck, Bruxelles.

Sen, A. (2003), *Un nouveau modèle économique*, Odile Jacob, Paris.