

Expérimenter pour rendre l'utopie réaliste



Laurent Grandguillaume¹

**Président de Territoires zéro chômeur de longue durée
Ancien député de la Côte d'Or (2012-2017)**

Introduction

« *Traverser la rue* » au XXI^{ème} siècle pour trouver un travail, « *Aller à la mine* » au XIX^{ème} siècle pour survivre. Sous ces deux provocations pour les classes ouvrières et populaires, il existe un même préjugé, celui selon lequel chacun serait le seul responsable de sa propre situation dans les réussites comme dans les échecs. Le chômage serait ainsi volontaire, la pauvreté serait le résultat de la paresse. Il faut se souvenir que ces préjugés viennent de loin et même de là où on les attend le moins.

Ainsi, pendant la Révolution française, dans le siècle des Lumières, si le travail a été libéré des corporations, il n'a pas été libéré pour tous. La tutelle sur le travail n'a effectivement pas été levée par le comité mendicité pour les personnes pauvres, les « *indigents valides* ». Au contraire, considérés comme les oisifs générateurs de troubles à l'ordre public, ils furent contraints par la discipline des ateliers de charité, ou des ateliers publics², qui organisaient les travaux publics dans la capitale pour fournir du travail aux mendiants. L'un des bureaux du comité de mendicité était d'ailleurs chargé de résoudre, concomitamment, la mendicité et sa répression. Il s'agissait alors de construire des solutions philanthropiques dans un cadre disciplinaire³. C'est tout le sens du décret du 31 août 1790 qui dans son préambule précise : « *Il importe que les ateliers publics ne soient qu'un secours accordé à ceux qui manquent véritablement de travail, qu'ils ne soient préjudiciables ni à l'agriculture ni aux manufactures et ne deviennent un encouragement à la paresse.* ». Les Lumières ont aussi eu leur part d'ombre.

¹ Président de Territoires zéro chômeur de longue durée, 45 ans, Entrepreneur, ancien élu local (2008-2016) et Député la Côte d'Or (2012-2017). Titulaire d'une maîtrise en sciences économiques de l'Université de Bourgogne, d'un master 2 Communication, Ressources Humaines, Management et Organisations de l'École des hautes études en sciences de l'information et de la communication – Paris Sorbonne, et doctorant à l'Université de Corse en langues et cultures régionales (UMR 6240, Lieux, Identités, Espaces et Activités - L.I.S.A).

² Foardo-Cuéno (Yvonne).- Les ateliers de charité de Paris pendant la Révolution française (1789-1791).- Extrait de la Révolution française N°4, 1933 et 1-2, 1934. Paris : A. Maretheux et L. Pactat, imprimeurs, 1934.

³ [14] Plaisant (Edme).- L'administration des ateliers de charité.- Paris : 1906, Société de l'Histoire de la Révolution française, publié par Alexandre Tuetey.

Au XIX^{ème} siècle, les socialistes utopistes ont souhaité dépasser ce dilemme en portant l'utopie du droit au travail et de l'organisation sociale du travail pour tous. Ils ont interrogé le sens du travail et son rôle émancipateur pour l'Homme, en l'incarnant dans des communautés utopistes. La révolution de 1848 est la révolution du travail en ce qu'elle libère temporairement les ouvriers du marchandage, de l'exploitation de l'homme par l'homme en instaurant le droit au travail. Des expérimentations ont eu lieu pour tenter de l'exercer. Dans la mémoire collective, il n'en est resté que l'échec des ateliers nationaux. Mais les ateliers nationaux, contrairement à l'idée répandue, ne furent pas la consécration de l'idéal révolutionnaire mais bien le dévoiement par les libéraux des ateliers sociaux de Louis Blanc, conduisant à un nouvel échec qui marquera injustement l'imaginaire du droit au travail comme l'a démontré l'ancien directeur de ces mêmes ateliers nationaux⁴. Dans son Histoire de l'idée du travail⁵, l'universitaire et homme politique Saint-Marc Girardin, opposant aux utopistes de son siècle, distingue l'obligation du travail qui relève de la doctrine chrétienne, le droit du travail qui est la doctrine des économistes du XVIII^{ème} siècle, et le droit au travail qu'il considère être une « *chimère* » de son siècle, le XIX^{ème} siècle. Pour lui, le droit au travail favorise l'oisiveté et la paresse, à l'image de la mendicité du peuple romain. La controverse est profondément ancrée.

L'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée s'inscrit dans l'objectif du droit à l'emploi qui est gravé dans le marbre du préambule de la constitution française. Elle part du principe que personne n'est inemployable, que ce n'est pas l'argent qui manque car les pouvoirs publics supportent déjà le coût du chômage de longue durée et que ce ne sont pas les activités utiles qui manquent à développer dans les territoires. Les personnes sont ainsi privées durablement d'emploi, ce n'est pas une faute individuelle mais une responsabilité collective. Il s'agit de sécuriser les personnes avec le contrat à durée indéterminée, mais aussi de redonner du sens et une reconnaissance. L'emploi n'est pas conçu comme une marchandise, au sens de la déclaration de Philadelphie, mais bien comme sécurité. Léon Blum disait d'ailleurs : « *Toute société qui prétend assurer aux hommes la liberté, doit commencer par leur garantir l'existence.* ».

L'expérimentation a débuté en France en 2016 avec le vote à l'unanimité par le Parlement de la loi d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée, n°2016-231 du 29 février 2016⁶. Elle fut confirmée, et amplifiée, par la loi relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée » n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 votée également à l'unanimité. C'est unique de voir une même expérimentation soutenue par deux lois votées à l'unanimité au Parlement et de sa propre initiative. Elle a ainsi été légitimée par la représentation nationale après avoir été construite par Patrick Valentin, soutenu par ATD Quart Monde, puis par les mouvements de luttes contre la pauvreté et les parlementaires. Si je fus rapporteur de

⁴ Thomas (Emile).- Histoire des ateliers nationaux.- Paris : Michel Levy Frères, 1848.

⁵ Girardin (Saint-Marc).- Histoire de l'idée du travail.- Revue des deux mondes, 15 août 1848, nouvelle série, Vol. 23 N°4 (15 août 1848). Pp 53-565.

⁶ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000032134592/>

la première loi, je me suis très vite engagé bénévolement dans le projet pour réussir sa mise en œuvre à travers la création et l'animation de l'association Territoires zéro chômeur de longue durée qui rassemble les associations fondatrices, les personnes privées durablement d'emploi et les salariés, les acteurs des territoires et les collectivités territoriales, les associations et plus largement tous les acteurs qui se mobilisent dans ce projet. Cela m'a permis de m'engager tant dans la transposition d'une idée de la société civile en une loi, que dans l'action pour la mettre en œuvre et la développer. Cela m'a d'ailleurs conduit à approfondir la question des tensions entre les imaginaires sociaux et la normalisation dans le champ des expérimentations.

L'expérimentation repose sur des fondamentaux solides. Elle a conduit à des transformations économiques, sociales et écologiques dans les territoires. C'est un projet profondément démocratique en ce qu'il repose sur la mobilisation citoyenne pour réussir le passage à l'échelle.

Des fondamentaux solides

Notre objectif collectif est clair : c'est le droit à l'emploi pour tous à travers la création d'activités qui n'entrent en concurrence avec personne, là où se développe le projet. Il s'agit bien d'éradiquer la privation durable d'emploi, à l'échelle de territoires de 5.000 à 10.000 habitants, et donc de poursuivre l'exhaustivité tout en construisant les projets avec les personnes et non pas seulement pour les personnes. Ces territoires peuvent être urbains, périurbains ou ruraux.

Le droit à l'emploi est inscrit dans le préambule de notre Constitution, article 5, sans s'opposer à l'assistance, article 11. C'est tout le sens de l'héritage du Conseil national de la Résistance. La recherche de l'exhaustivité est notre boussole. C'est-à-dire que personne ne doit être laissé au bord du chemin car personne n'est inemployable. Territoires zéro chômeur de longue durée est un projet qui intègre, qui promeut l'inclusion, qui émancipe, qui vise à identifier tous ceux qui sont privés durablement d'emploi pour leur proposer une solution à travers un contrat à durée indéterminée (CDI) dans une entreprise à but d'emploi (EBE). Les EBE relève d'un statut commun de l'économie sociale et solidaire (SCIC, association, ...). Il ne s'agissait pas de créer un nouveau statut mais d'apporter un idéal à ce collectif de travail.

Chaque emploi est financé par l'activation de la dépense passive (environ 22.000 euros par an et par personne) et par le développement du chiffre d'affaires. Nous partons du principe que le coût du chômage de longue durée, plus de 46 milliards d'euros par an en prenant en compte les dépenses directes et indirectes, est assumé

par les pouvoirs publics, Etat et collectivités locales. Nous pouvons donc assumer collectivement de mobiliser ces coûts pour créer de nouvelles opportunités pour les personnes et pour les territoires. Ce n'est pas l'argent qui manque, comme ce n'est pas le travail mais l'emploi qui manque. Nous construisons certes un modèle économique en développant des activités utiles, mais notre premier objectif c'est l'emploi pour tous en adaptant l'emploi à chacun. Nous avons ainsi « *renversé la table* ». Cela peut paraître utopiste pour certains, mais il s'agit bien d'une utopie réelle car elle vise à réaliser un idéal dans l'action.

Le comité local pour l'emploi (CLE), qui rassemble tous les acteurs locaux, est là pour identifier les personnes, sans exclusive, et s'assurer que l'entreprise à but d'emploi (EBE) propose une solution adaptée à chacun. C'est une vigie citoyenne, et non pas un conseil de surveillance, qui se doit de garantir son indépendance pour s'assurer que le but premier de l'expérimentation est poursuivi chaque jour. C'est le lieu des coopérations. L'emploi doit en effet se construire pour chaque personne selon son parcours, ses spécificités, et ses besoins.

Dans les dix premiers territoires d'expérimentation (2016-2020), plus de 1000 personnes ont été embauchées en CDI. Elles étaient en moyenne au chômage depuis plus de 4 ans et pour 25% en situation de handicap. A ce jour, dans plusieurs territoires, il n'y a plus personne sur liste d'attente. Pour autant, l'exhaustivité, au sens premier du terme, est-elle atteinte ? Non pas encore, car nous continuons d'identifier des personnes qui ne sont dans aucune case statistique. Nous le faisons notamment à travers du porte-à-porte qui est indispensable pour aller au-devant de tous. Des personnes ont parfois baissé les bras face à de nombreuses difficultés personnelles qui se sont accumulées, elles ne sont pas encore volontaires pour intégrer l'expérimentation. Il y a souvent un travail à faire pour retrouver une confiance en soi après un chemin parsemé de tant d'embûches. "*Et si j'échouais à nouveau*", ce sont parfois les questions que certains se posent. D'autres n'ont pas encore eu de solutions proposées tant ils sont nombreux à être privés d'emploi dans un même territoire, en particulier dans les zones urbaines denses. Ils sont souvent les « ignorés » des institutions, et non pas les « invisibles ». Car nous ne sommes jamais invisibles aux yeux des autres, nous sommes ignorés, ce qui n'a pas le même sens.

Des transformations économiques, sociales et écologiques

Les territoires engagés se sont transformés. Les EBE et les CLE ont créé de belles dynamiques territoriales avec le développement d'activités solidaires qui prennent soin des personnes comme des territoires. Cela a notamment été remarqué par l'OIT⁷ pendant la crise sanitaire. Les activités développées sont aujourd'hui à plus de 40% dans le domaine de la transition écologique. Elles s'inscrivent également dans

⁷ International Labour Organization. Public Employment Initiatives and the COVID-19 crisis. A compendium of Infrastructure Stimulus, Public Employment Programs (PEP), Public Works programs case studies https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_818473.pdf

l'économie circulaire, la sécurité alimentaire, les mobilités alternatives, et les services de proximité.

Des territoires ont même réussi à réindustrialiser certaines activités comme à Thiers dans le Puy-de-Dôme où des activités textiles ont été relocalisées de Chine. Nous pouvons d'ailleurs incarner ces changements en précisant ce qui a été développé dans ce territoire depuis 2016. Plusieurs EBE ont été créés dans ce même territoire, elles sont au nombre de 4.

- « *Actyroles Thiers* » développe des activités solidaires : le garage, les mobilités alternatives, les déménagements ; des activités circulaires : la fabrication de couches lavables, la création d'objets et de mobiliers issus de matières recyclées, le reconditionnement informatique, le recyclage de vélos, Actyroles-Thiers porte en lien avec la Communauté de Communes Thiers Dore et Montagne (TDM) l'implantation d'une recyclerie. Elle développe aussi des activités environnementales : les espaces verts en lien avec les services techniques de la ville de Thiers, les prestations de broyage pour réduire l'apport de déchets verts en déchetterie.

- « *Inserfac-EBE* » développe des activités de sous-traitance industrielle : Fil à couper le fromage en lien avec une entreprise locale, le conditionnement de bouchon ; des activités autour du Livre : couverture de livre pour la médiathèque de Thiers, recyclage de livres, bibliothèque de rue ; les biodéchets : fabrication, gestion et distribution de compost ; le lavage de sièges, tapis et matelas.

- « *La Ferme de Lucien* » est un projet d'exploitation agricole biologique dont l'objectif est d'approvisionner, en produits bio et locaux, les cantines scolaires du territoire mais aussi les autres services collectifs. Il s'agit d'une reprise d'exploitation agricole ayant une production maraîchère et un élevage de volaille. Un contrat de métayage a été noué.

- Et enfin « *Thiers Entreprise* » qui propose des activités de relocalisation de couture et le démantèlement des ouvrants.

Cet exemple est unique comme dans chacun des 58 territoires d'expérimentation même s'il existe des activités parfois semblables. Ce sont près de 2.500 personnes qui y travaillent dans plus de 60 entreprises. Le comité local pour l'emploi s'assure qu'aucune activité existante n'est en concurrence avec une activité existante, c'est un élément essentiel à la réussite du projet dans le consensus local. L'impact pour les territoires est très important parfois même là où les conséquences de la désindustrialisation ont été profondes comme à Prémery dans la Nièvre.

Une mobilisation citoyenne à tous les niveaux

L'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée est née dans la société civile avec les réflexions de Patrick Valentin, acteur de l'insertion et de l'Economie sociale et solidaire, l'accompagnement et le soutien d'ATD Quart Monde,

puis de nombre acteurs associatifs pour en faire un projet collectif⁸. L'idée est devenue réalité avec une loi, d'initiative parlementaire, votée à l'unanimité. Ayant été l'auteur de cette loi en tant que Député, j'ai pu ainsi voir l'émergence et la convergence des acteurs fédérés autour de cette idée, dans leur diversité. Ils ont d'ailleurs convergé après le vote de la loi, en 2016, dans une même association, l'association Territoires zéro chômeur de longue durée⁹, pour en faire un combat commun. Il s'agissait alors de se mobiliser pour mettre en œuvre et ne pas compter seulement sur le vote d'une loi. Passer du « *quoi* » au « *comment* » a été l'enjeu des premières années de l'expérimentation dans dix premiers territoires. Les résistances dans les administrations furent alors nombreuses, sans pour autant s'exprimer dans l'espace public tant il était difficile de s'opposer à l'idée simple qui consiste en l'éradication de la privation durable d'emploi, sur la base du volontariat, et de la mobilisation des coûts du chômage de longue durée pour créer de nouvelles opportunités à l'échelle des territoires. Après le quinquennat de François Hollande (2012-2017), il a fallu recommencer le travail de conviction auprès des nouveaux parlementaires élus en 2017 à travers le renouvellement du comité de soutien parlementaire qui a rassemblé plus de 300 parlementaires sur le premier quinquennat d'Emmanuel Macron (2017-2022), et de tous les groupes politiques. Une deuxième loi a été votée à l'unanimité fin 2020 permettant l'élargissement de l'expérimentation à plus de 50 nouveaux territoires. Le combat a été rude au Parlement, malgré le vote à l'unanimité, mais il a été victorieux en transformant ce qui était au départ un plafond de nouveaux territoires en un plancher, et en évitant au Sénat la mise sous tutelle de l'expérimentation sous le service public de l'emploi (SPE). Cependant, nous n'avons toujours pas obtenu le financement de l'ingénierie territoriale des comités locaux par l'Etat, et l'obligation de financement par les départements pose un débat au sein de ces mêmes acteurs. Ce débat a vu aussi la naissance de controverses et de polémiques dans l'espace public avec l'opposition de l'économiste Pierre Cahuc au projet en 2019, malgré sa position qui devait être une position de neutralité en tant qu'évaluateur public de l'expérimentation et membre du conseil d'évaluation scientifique. Il dû faire face au soutien des économistes atterrés¹⁰ ou encore de la sociologue Dominique Méda¹¹.

Le début du deuxième quinquennat d'Emmanuel Macron (2022 – 2027) établit un nouveau contexte plus complexe pour l'expérimentation avec le développement de l'idée selon laquelle il faudrait conditionner le bénéfice du RSA, et donc le retour à la seule responsabilité individuelle alors même que la Cour des Comptes¹² avait mis en lumière le sujet du non-recours et du manque d'accompagnement qui relève de la

⁸ Un groupe de travail a été composé pendant le parcours législatif de la proposition de loi en 2015 et 2016 réunissant Emmaüs France, le Secours Catholique, la FNARS, et le Pacte Civique. Puis, le COORACE, l'APF, l'AGEFIPH, le MNCP ont rejoint cette coalition pour le droit à l'emploi.

⁹ <https://www.tzclld.fr/>

¹⁰ Le Club de Médiapart, 28 octobre 2019, tribune de Mathieu Béraud, Jean-Marie Harribey, Jean-Pascal Higelé et Dany Lang <https://blogs.mediapart.fr/les-economistes-atterres/blog/281019/territoires-zero-chomeur-de-longue-duree-en-reponse-pierre-cahuc-0>

¹¹ Le Monde, 19 septembre 2020, tribune de Dominique Méda, https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/09/19/dominique-meda-territoire-zero-chomeur-pour-la-generalisation-d-un-dispositif-d-utilite-sociale_6052826_3232.html

¹² Cour des comptes, Le Revenu de Solidarité Active, Janvier 2022

<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2022-01/20220113-rapport-RSA.pdf>

responsabilité collective. Par ailleurs, plusieurs départements ont fait savoir qu'ils ne soutiendraient pas les territoires qui souhaitent expérimenter dans leur département, mettant en avant le coût de l'expérimentation pour leurs budgets, la tension sur les emplois non pourvus, ou encore le fait que d'autres dispositifs existent déjà. Ce fut le cas de la Sarthe, de l'Oise, de la Charente, ou encore de la Collectivité européenne d'Alsace. La loi de 2020 ayant rendu la participation des départements obligatoires, plusieurs projets émergents sont bloqués dans ces départements.

Le passage à l'échelle

Malgré les résistances, en 2023 le projet s'est déjà développé dans 48 territoires depuis le début de la deuxième étape de l'expérimentation (2020 – 2025), soit 58 territoires au total¹³, présents dans plus d'un tiers des départements français. Il faut noter la mobilisation des territoires ultra-marins et de la Corse dans la deuxième étape de l'expérimentation avec un cahier des charges spécifique prévu par la loi de 2020. Par ailleurs, plus d'une centaine de territoires¹⁴ se préparent pour solliciter une habilitation pour expérimenter. Cela en fait la plus grande expérimentation sur le plan national, mais aussi désormais sur le plan européen puisqu'elle se développe sous différentes formes Europe.

C'est le cas en Belgique (Région Wallonie), en Italie (Rome), en Allemagne (Berlin), en Autriche (Moriental), et aux Pays-Bas (Groningen). Le projet est désormais soutenu par le Comité européen des régions¹⁵ qui a délibéré à l'unanimité, à la suite de la mobilisation de Yondec Polet, pour demander la création d'un fonds européen dédié au financement des expérimentations, et le commissaire européen à l'Emploi, aux Affaires Sociales et à l'Inclusion, Nicolas Schmit, a annoncé la création d'un fonds doté de plus de 20 millions d'euros pour 2024. Le projet est soutenu au Parlement européen notamment par les députées Aurore Lalucq et Agnès Jongerius,

Le projet est donc devenu européen et internationaliste. Il a été présenté à l'Organisation Internationale du Travail (OIT), à l'OCDE, la Banque mondiale, ou encore récemment à l'ONU, cité en exemple dans le rapport de M. Olivier De Schutter sur « La garantie d'emploi comme outil de lutte contre la pauvreté »¹⁶.

¹³ Carte des territoires habilités : <https://etcltd.fr/les-territoires/>

¹⁴ Carte des projets émergents : <https://www.tzcltd.fr/mettre-en-place-la-demarche/devenir-projet-emergent/>

¹⁵ Comité européen, des régions, commission SEDEC, avis sur « Zéro chômage de longue durée: la perspective locale et régionale », 25 mai 2023, <https://cor.europa.eu/fr/our-work/Pages/OpinionTimeline.aspx?opId=CDR-5490-2022>

¹⁶ Nations Unis, Assemblée générale, Conseil des droits de l'homme Cinquante-troisième session 19 juin-14 juillet 2023, Point 3 de l'ordre du jour, Promotion et protection de tous les droits de l'homme, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement. La garantie d'emploi comme outil de lutte contre la pauvreté, Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Olivier De Schutter, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G23/071/65/PDF/G2307165.pdf?OpenElement>

Conclusion :

La deuxième étape de l'expérimentation qui se développe aura un rôle central dans la préparation et légitimation de la troisième étape qui doit dessiner un futur durable pour le projet partout où il y a des volontés dans les territoires. Il s'agira bien de démontrer que l'exhaustivité est atteignable dans tous les types de territoires, et si ce n'est pas le cas, d'en comprendre les raisons pour dessiner de nouvelles solutions adaptées aux problématiques rencontrées. Ce projet est une dynamique et non un enlisement. Il grandit par correction permanente, sur un mode itératif et apprenant.

En ce sens, l'exhaustivité est, je crois, indissociable de l'altérité. Il faut faire « avec » les personnes et non pas seulement « pour » les personnes comme le promeut régulièrement ATD Quart Monde dans ses projets de lutte contre la pauvreté. Il ne s'agit aucunement d'un dispositif mais bien d'un projet de transformation. Chacun doit pouvoir s'exprimer à toutes ses échelles. Cela signifie en particulier qu'un des enjeux de cette deuxième étape est l'expression des personnes privées durablement d'emploi dans les comités locaux, dans le suivi et la réalisation du projet, et des salariés des EBE acteurs centraux des organisations dans le dialogue social. Il faudra ouvrir grandes les portes et les fenêtres de l'expérimentation, et pas seulement celles des EBE, pour que des agoras citoyennes puissent se tenir régulièrement dans les territoires afin que chacun puisse s'exprimer, en dehors des organisations, et ainsi vérifier qu'il y a bien une place pour tous dans le projet.

Tout ne doit pas devenir process, ou rationalité. Car rapidement des rapports de domination peuvent s'installer. Alain Supiot nous invite collectivement à ne pas choisir « *la gouvernance par les nombres* » dans les organisations multiples. Aux rapports de domination, intrinsèques à toutes les organisations qui peuvent tendre vers les dérives bureaucratiques dénoncées par Michel Crozier, doivent être opposés des rapports de réappropriation : c'est un pouvoir de dialoguer et c'est un pouvoir d'agir.

Les personnes qui sont aujourd'hui les plus pauvres auront toujours leur place dans « Territoires zéro chômeur de longue durée » car s'adresser à ceux qui peuvent paraître aux marges, c'est d'abord s'adresser au cœur de la société. C'est lutter contre les représentations négatives, la force des préjugés, et la stigmatisation. Un territoire, c'est la rencontre entre la nature et une culture. Pour faire reculer la force des préjugés, il faut donc commencer par la culture, cette forme d'impertinence.

La troisième étape qui se dessinera en 2025 appellera la mobilisation de tous pour convaincre et tenter de changer finalement l'ordre des choses.