

RETOUR À L'EMPLOI : POUR UNE GARANTIE D'EMPLOI TERRITORIALISÉE

Timothée Duverger, Achille Warnant

13/09/2023

Dans le cadre du projet de loi sur le plein emploi qui sera examiné à l'Assemblée nationale figurera la réforme du RSA conditionné. Pour Timothée Duverger et Achille Warnant, co-directeurs de l'Observatoire de l'expérimentation et l'innovation locales de la Fondation, cette réforme fera accroître le non-recours aux droits et donc la pauvreté. Ils prônent dès lors plutôt une garantie emploi territorialisée, inspirée de l'expérimentation de Territoires zéro chômeur longue durée (TZCLD), autour de cinq piliers conjuguant droit à l'emploi au niveau national et gouvernance territorialisée.

La majorité conservatrice du Sénat s'est prononcée le 11 juillet dernier en faveur du projet de loi pour le plein-emploi du gouvernement¹. Elle a non seulement voté la proposition faite par le gouvernement d'introduire un dispositif de « suspension remobilisation » dans le Revenu de solidarité active (RSA)², censée accroître le recours aux sanctions, mais elle est également allée plus loin que lui en inscrivant dans le texte l'obligation pour les allocataires de réaliser une activité d'au moins quinze heures correspondant à des actions de formation, d'accompagnement et d'appui. Le gouvernement lui-même, tout en encourageant cette approche, ne souhaitait pas graver dans le marbre un volume horaire, sachant bien que celui-ci ne serait pas applicable, faute d'offre d'accompagnement suffisante³.

Survivre sous condition avec le RSA

Alors qu'à sa création, le revenu minimum visait à instaurer deux droits, un droit au revenu et un droit à l'insertion – comme le rappelle souvent le rapporteur de la loi à l'Assemblée nationale Jean-Pierre Worms –, c'est sa philosophie qui s'apprête à être modifiée radicalement. Le devoir porte normalement sur la collectivité, à qui il appartient de mobiliser les moyens nécessaires au retour à l'emploi. Avec ce texte, la responsabilité porte d'abord sur l'individu, ce qui justifierait le renforcement des dispositifs de contrôle social. C'est l'aboutissement d'un *workfare* à la française, selon lequel les bénéficiaires de l'aide sociale doivent travailler pour toucher une allocation, qui se traduira par un accroissement de la pauvreté en augmentant le non-recours.

Comme le montre une étude des chercheurs Sylvain Chareyron, Rémi Le Gall et Yannick L'Horty – ou encore ce que les études produites sur les sanctions prévues par le Universal credit au Royaume-Uni ont par exemple établi –, si les dispositifs de sanction améliorent la participation aux démarches d'insertion, ils n'ont que peu d'effets sur l'accès à l'emploi et aggravent le risque de non-recours aux droits⁴. Si l'impact des sanctions sur l'emploi s'avère nul, elles ont pour conséquence d'accroître l'incertitude sur l'avenir (liée au risque de radiation pour des infractions mineures comme le retard à un rendez-vous) ou l'anxiété des personnes, rendant la recherche d'emploi largement contre-productive (multiplication des candidatures, dont certaines paraissent inappropriées)⁵.

Les politiques d'activation des dépenses sociales consistant à influencer les comportements des personnes par des incitations monétaires ont depuis longtemps fait la preuve de leur échec comme dans le cas du RSA⁶. Le taux de retour à l'emploi augmente peu, ce qui tient au fait que ses principaux freins sont à trouver ailleurs : dans les problèmes de santé, de garde d'enfant, de mobilité ou de formation. Alors que la mission de préfiguration estimait que le projet coûtera entre 2,3 et 2,7 milliards d'euros sur la période 2024-2026, on ne peut que remarquer, à ce stade, que le gouvernement va surtout réaliser des économies grâce au non-recours. De là à penser que c'est une volonté politique, il n'y a qu'un pas... Comme le reconnaît par exemple Martin Hirsch, qui a mis en place le RSA à la fin des années 2000, « le non-recours est organisé et voulu. Le non-recours n'est pas seulement l'effet pervers d'un mécanisme administratif. Le non-recours est politique et budgétaire, purement. Face à la crainte du sur-recours au RMI, on a voulu mettre 4 ou 5 verrous dans le système comme des formulaires compliqués, etc. Des verrous qui n'ont jamais été retirés entre 2009 et 2014 »⁷. En 2018, la Drees évalue ainsi qu'en 2018, le phénomène du non-recours concernerait 34% des foyers éligibles au RSA chaque trimestre⁸.

Une expérimentation pour résorber le chômage de longue durée

Paradoxalement, le gouvernement a pourtant reconduit dans le même temps l'expérimentation des Territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD). La deuxième loi d'expérimentation adoptée fin 2020 l'a ainsi élargie à une cinquantaine de nouveaux territoires au moins⁹, même si des signaux inquiétants sont également envoyés, comme en témoigne l'arrêté du 31 juillet 2023 réduisant la participation de l'État au financement de l'emploi des salariés embauchés de 102 à 95% du Smic brut.

L'initiative TZCLD, portée à l'origine par ATD Quart-Monde pour résorber le chômage de longue durée, repose sur trois principes fondamentaux¹⁰. **D'abord, elle part des personnes privées durablement d'emploi et doit être développée avec elles dans la durée.** TZCLD est un projet de

territoires qui s'appuie sur leur mobilisation et leur participation volontaire. Les activités mises en place doivent tenir compte de leurs capacités et de leurs souhaits. **Ensuite, l'initiative vise l'exhaustivité par la coopération territoriale.** Une telle ambition nécessite un travail important pour identifier et informer en amont les personnes qui, pour de multiples raisons, n'ont pas recours au droit à l'emploi tout en aspirant à travailler. **Enfin, les emplois créés doivent répondre aux besoins des territoires et des salariés.** L'embauche est non sélective. L'emploi est produit en fonction des savoir-faire mais aussi des envies des salariés. L'emploi doit être stable (en CDI) et le salarié en capacité de l'exercer. L'emploi peut être à temps partiel ou à temps complet. L'emploi proposé doit s'accompagner d'une montée en compétence des individus. Les emplois créés ne doivent pas se substituer à des emplois existants.

Pour que ces principes soient mis en œuvre, le projet dispose de structures locales et nationales. Au niveau local, chacun des territoires habilités a créé des entreprises à but d'emploi (EBE) qui génèrent de l'activité et des emplois et un Comité local pour l'emploi (CLE) chargé de la gouvernance du projet. Au niveau national, le fonds d'expérimentation (ETCLD) instruit les candidatures des territoires avant de les proposer à l'habilitation du ministre, gère le financement de l'expérimentation, anime la communauté des territoires expérimentateurs, assure le suivi et le bilan de l'expérimentation, tandis que l'association nationale (TZCLD) a une fonction d'accompagnement, de formation, de soutien aux territoires, de communication et de plaidoyer, et de coordination des travaux de recherche autour du projet.

Depuis 2016, l'expérimentation TZCLD a fait l'objet de plusieurs évaluations au niveau local comme au niveau national, qui diffèrent sur certains points et ont même pu susciter des débats, en particulier sur le modèle économique des structures¹¹. Elles tendent toutefois dans l'ensemble à conforter le bienfondé de l'expérimentation en rappelant que, si ses effets territoriaux restent difficiles à évaluer, les impacts sur les personnes ayant intégré le dispositif sont significatifs.

Au niveau individuel, une majorité des salariés considère ainsi son entrée dans TZCLD comme une véritable opportunité¹². Après plusieurs années au chômage, le retour au travail a parfois été difficile. Certains ont dû réapprendre à avoir des horaires, à tenir le rythme et à respecter des consignes, à travailler en équipe, à monter des projets, à être force d'initiative. Ces difficultés initiales laissent place cependant le plus souvent à la satisfaction et au soulagement. À l'arrivée, l'intérêt de TZCLD pour les personnes intégrant le dispositif est double. D'un point de vue social, en intégrant l'expérimentation, ces derniers sortent de leur isolement et ont le sentiment d'être reconnus pour le travail qu'ils accomplissent. D'un point de vue économique, l'entrée dans l'EBE et l'accès à un emploi en CDI permet de vivre leur quotidien plus sereinement et de pouvoir se projeter de nouveau dans l'avenir à l'intérieur ou en dehors de l'EBE.

Au niveau local, si l'effet de l'expérimentation sur les dynamiques territoriales semble difficile à objectiver, notamment sur le tissu associatif ou le commerce, TZCLD permet d'étoffer l'offre de services à la population et joue également un rôle d'amortisseur en cas de crise¹³. En effet, les activités nouvelles, créées dans le cadre de TZCLD, sont destinées à satisfaire les besoins des populations locales. Elles s'opposent, en ce sens, aux activités économiques dont l'existence dépendrait avant tout d'une demande extérieure au territoire. TZCLD repose ainsi sur un modèle de développement local (endogène) basé sur l'économie résidentielle. En raison de sa structure de financement, celui-ci est dit « contracyclique », c'est-à-dire qu'il a pour effet de réduire l'ampleur des cycles d'activités, en particulier lorsque la conjoncture économique est mauvaise.

Les résultats de la première phase de l'expérimentation sont particulièrement encourageants¹⁴. Depuis le début du projet, dans les 47 territoires habilités, plus de 2900 personnes privées d'emploi (PPDE) sont sorties de la privation durable d'emploi. Sur ce total, nombreux sont ceux à avoir retrouvé un travail en dehors de TZCLD après un passage en EBE.

Vers une garantie d'emploi territorialisée

La question est désormais celle des suites à donner à cette expérimentation. TZCLD peut-elle ouvrir la voie à une « garantie d'emploi » à l'échelle nationale voire européenne ? Le modèle doit-il être le même partout ou faut-il imaginer, à l'inverse, des déclinaisons attentives aux contextes locaux et aux spécificités institutionnelles régionales ou nationales ? La dimension « territoriale » au cœur de la démarche peut-elle être conservée en cas de généralisation de la démarche ?

L'association nationale TZCLD a ainsi lancé en mai dernier une concertation pour une loi sur le droit à l'emploi. Elle a identifié plusieurs thématiques à traiter dans cette perspective, comme le montre le tableau ci-dessous.

| | | | | | |
|--------------------|--|-------------------------------|---|--|---|
| Thématiques | Principes et approche générale du droit à l'emploi | La privation durable d'emploi | Les entreprises de lutte contre la privation d'emploi | Garantir au niveau territorial le droit à l'emploi | Garantir au niveau national le droit à l'emploi |
|--------------------|--|-------------------------------|---|--|---|

| | | | | | |
|----------------------|--|---|--|---|---|
| <p>Enjeux</p> | <p>Modalités et conditions d'emploi : CDI, accessibilité, qualité de l'emploi Enjeu de frontière et coopération ESS/public/privé Garantie d'emploi territorialisée</p> | <p>Implication des personnes dans leur parcours Recours et accès au droit</p> | <p>Accompagnement des salariés (modalités, périmètre...) Gouvernance et organisation des entreprises de lutte contre la privation d'emploi Financement des entreprises de lutte contre la privation d'emploi</p> | <p>Capacité du territoire à proposer un emploi dans un délai raisonnable Gouvernance territoriale du droit à l'emploi Financement de l'animation territoriale du droit à l'emploi</p> | <p>Financement individuel du droit à l'emploi au niveau national Financement de l'animation du droit à l'emploi Mobilisation des acteurs et territoires, et gouvernance nationale du droit à l'emploi</p> |
|----------------------|--|---|--|---|---|

À ce stade, trois scénarios semblent se dessiner alors que l'expérimentation TZCLD doit prendre fin en juillet 2026 :

1. **la pérennisation des territoires existants** : s'il souhaite abandonner l'expérimentation, ne pouvant assumer un plan de licenciement d'anciens chômeurs de longue durée, l'État pourrait simplement pérenniser les initiatives en cours jusqu'à leur essoufflement ;
2. **l'essaimage dans tous les territoires volontaires** (sans limite de nombre) : si cela permettait de diffuser l'expérimentation en évitant les pathologies de l'institutionnalisation, ce scénario présenterait la limite de ne pas garantir l'équité territoriale ;
3. **la généralisation du droit à l'emploi** : si la généralisation permettait à l'expérimentation de changer d'échelle en refondant le système, elle porterait le risque de sa mise en dispositif, autrement dit de sa normalisation au détriment de la participation des personnes et de l'ancrage territorial des projets.

Trois principes doivent en conséquence guider le *design* de la garantie d'emploi territorialisée : le droit à l'emploi, la participation des personnes et l'ancrage territorial. Aucun d'entre eux ne doit l'emporter sur les autres, au risque de dénaturer la garantie d'emploi. Un droit à l'emploi

bureaucratisé n'aboutirait qu'à créer des emplois occupationnels, comme le précédent historique des ateliers nationaux de 1848 l'a montré¹⁵. À l'inverse, des projets de différenciation territoriale ne feraient que miner le principe même du droit à l'emploi. La création d'emplois sur la seule base des savoir-faire et des envies des personnes ne permettrait pas de consolider le modèle économique des activités.

La garantie d'emploi territorialisée doit donc reposer sur cinq piliers :

- **un droit à l'emploi national** garantissant le financement des projets ainsi que la création d'emplois décents, c'est-à-dire en contrat à durée indéterminée, au moins au salaire minimum et à temps choisi ;
- **la refonte des politiques de l'emploi** (Insertion par l'activité économique – IAE, secteur protégé, adapté...) à travers la création d'un agrément d'entreprises de lutte contre la privation d'emploi, appartenant au champ de l'économie sociale et solidaire (ESS) et prévoyant la participation des personnes privées durablement d'emploi à leur gouvernance ;
- **une gouvernance décentralisée** portée par les conseils départementaux qui auraient, au titre de leur chef de filât en matière d'insertion, la charge de mettre en œuvre la garantie d'emploi territorialisée en articulation avec les régions et leur compétence formation ;
- **la participation volontaire des personnes privées d'emploi** au programme, en recourant aux méthodes de l'« aller vers » et du « développement du pouvoir d'agir » pour leur permettre d'élaborer le projet et de construire des emplois correspondant à leurs envies et leurs savoir-faire ;
- **la conception d'activités concourant à la transition écologique et répondant à des besoins sociaux** des territoires.

La garantie d'emploi territorialisée est bien de cette façon conçue comme un nouveau droit. Contracyclique, elle permettrait d'absorber le chômage en période de crise, contribuant à la relance économique, et serait allégée en période d'expansion, concurrencée par le secteur privé dont la qualité des emplois sera poussée à s'améliorer¹⁶. Émancipatrice, elle restaurerait la dignité des personnes tout en redonnant du sens à leur travail. Territorialisée, elle renforcerait la résilience locale en répondant aux besoins. La société civile se mobilise en sa faveur. On retrouve parmi ses soutiens notamment le Pacte du pouvoir de vivre ou le collectif ALERTE. C'est un projet de société autrement plus fédérateur que le retour des tutelles actuellement promu par le gouvernement et sa force d'appoint sénatoriale.

Annexe. Positions des principales forces politiques lors de l'élection présidentielle 2022

| Candidat-e/Parti | Position |
|-----------------------|---|
| A. Hidalgo (PS) | Signataire de la charte d'engagement de TZCLD en faveur du droit à l'emploi |
| Y. Jadot (EELV) | Proposition programmatique en faveur d'une garantie d'emploi (proposition d'embauche dans un secteur d'urgence) |
| M. Le Pen (RN) | - |
| E. Macron (LREM) | Signataire de la charte d'engagement de TZCLD en faveur du droit à l'emploi |
| J.-L. Mélenchon (LFI) | Proposition programmatique en faveur d'une garantie d'emploi (proposition d'embauche au Smic dans un secteur utile) |
| V. Péresse (LR) | - |
| F. Roussel (PCF) | Proposition programmatique d'une sécurité de l'emploi et de la formation |

1. [Projet de loi pour le plein-emploi](#), adopté par le Sénat le 11 juillet 2023.
2. Mission de préfiguration France Travail, [Rapport de synthèse de la concertation](#), ministère du Travail, du Plein-emploi et de l'Insertion/Haut Commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises, avril 2023.
3. [Interview d'Olivier Dussopt](#) à Public Sénat le 10 juillet 2023 sur la loi sur le plein-emploi examinée par le Sénat et la participation de certains parlementaires à la manifestation interdite en soutien à Adama Traoré.
4. Sylvain Chareyron, Rémi Le Gall et Yannick L'Horty, « Droits et devoirs du RSA : l'impact des contrôles sur la participation des bénéficiaires », *Revue économique*, vol. 73, 2022/5, pp. 735-759.
5. Economic & Social Research Council, *Final findings report. Welfare Conditionality Project: 2013-2018*, juin 2018.
6. Anne Eydoux et Bernard Gomel (dir.), *Apprendre (de l'échec) du RSA. La solidarité active en question*, Rueil-Malmaison, Éd. Liaisons/Wolters Kluwer, 2014.
7. « [Le revenu universel et les enjeux de solidarité : l'analyse de Martin Hirsch](#) », Fondation Jean-Jaurès, 6 avril 2017.
8. Cyrille Hanafi et al., [Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthodes et résultats](#), Les dossiers de la Drees, n°92, 2022.

9. La loi d'expérimentation de 2020 prévoit que, « lorsque le nombre maximal de territoires mentionné au premier alinéa du présent II a été atteint, des territoires supplémentaires peuvent être habilités, à titre dérogatoire, par décret en Conseil d'État », loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée ».
10. Les principes de TZCLD : <https://www.tzclld.fr/decouvrir-le-projet/les-conviction-et-fondamentaux/>
11. Dans un rapport parlementaire réalisé au nom de la commission des affaires sociales sur la proposition de loi relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée », la députée Marie-Christine Verdier-Jouclas (LREM) indique toutefois qu'« il convient de ne pas faire de la neutralité financière du dispositif une condition préalable de la poursuite de l'expérimentation ».
12. Voir les premiers résultats de l'expérimentation détaillé dans le rapport final du comité scientifique, présidé par Olivier Bouba-Olga : *Expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée, Rapport final du comité scientifique*, Dares, avril 2021.
13. Ibid.
14. ETCLD, *Rapport d'activité 2022*, 2023.
15. Alors qu'avant la révolution de 1848, Louis Blanc proposait la création d'ateliers sociaux sous la forme d'associations ouvrières pour donner consistance au droit au travail ; il s'est ensuite vu imposer des ateliers *nationaux* par l'État qui n'ont fourni que des emplois occupationnels aux ouvriers avant d'être fermés, ce qui a eu pour conséquence une nouvelle insurrection et sa répression par les conservateurs.
16. Pavlina R. Tcherneva, *La garantie d'emploi. L'arme sociale du Green New Deal*, Paris, La Découverte, 2021.