

Rapport 2017 :
**« Restaurer la confiance : un enjeu
démocratique »**



Introduction

Le projet « Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée » (TZCLD) est pour tout « observateur citoyen de qualité démocratique » une véritable pépite ! Il trouve son origine dans des initiatives citoyennes, se complétant et convergeant en un projet socio-économique novateur.

Son caractère particulièrement innovant, remettant en cause les approches habituelles de « lutte contre le chômage de longue durée » a conduit très rapidement ses promoteurs à privilégier une approche « expérimentale ». Mais malgré cette approche modeste et pragmatique, la voie classique des projets citoyens et associatifs proposés à l'administration (Ministère du travail) a vite montré ses limites et conduit à un blocage.

C'est donc par la voie parlementaire que le projet TZCLD a pu finalement être mis en oeuvre pour une première expérimentation : la loi du 29 février 2016 a été votée à l'unanimité des 2 chambres, fait démocratique rare !

L'expérimentation a été lancée début 2017 dans 10 territoires et se poursuit actuellement. Il est encore trop tôt pour en tirer tous les enseignements, et ce n'est, en tout état de cause, pas l'objet de la présente contribution.

Nous souhaitons ici observer la genèse de ce projet et son démarrage sous l'angle des tensions et équilibres démocratiques trouvés tout au long de son déroulement entre les différentes parties prenantes :

- Citoyens porteurs du projet et associations le soutenant (dont le Pacte Civique)
- Représentation parlementaire
- Exécutif
- Administrations

1 - Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée : de quoi parle-t-on ?

Avant d'observer le déroulement du projet, il convient d'avoir une connaissance minimum de son contenu tel qu'actuellement mis en œuvre.

Les principes de base de la démarche sont :

- Personne n'est inemployable : toutes celles et tous ceux qui sont durablement privés d'emploi ont des savoir-faire et des compétences.
- Ce n'est pas le travail qui manque, c'est l'emploi puisque de nombreux besoins de la société ne sont pas satisfaits.
- Ce n'est pas l'argent qui manque, puisque chaque année le chômage de longue durée entraîne de nombreuses dépenses et manques à gagner que la collectivité prend en charge.

On le voit, dans les 3 champs, les approches sont novatrices :

- Sur le plan social : partir des compétences et savoir-faire non mobilisés
- Sur le plan économique : identifier le travail utile non réalisé pour le transformer en emploi
- Sur le plan financier : réorienter des dépenses « passives » liées au chômage de longue durée

Sur le plan opérationnel, le projet se décline en 4 phases :

- Phase 0 : Création du comité de pilotage local et mobilisation exhaustive des acteurs
- Phase 1 : Identification et rencontre des personnes durablement privées d'emploi du territoire souhaitant rejoindre la démarche
- Phase 2 : Identification des travaux utiles sur le territoire
- Phase 3 : Création et identification d'une ou plusieurs entreprises à but d'emploi



Observation sur le plan démocratique :

On peut à ce stade déjà identifier 2 caractéristiques « amont », intéressantes sur le plan du contexte démocratique :

- La notion de « mobilisation exhaustive des acteurs et de consensus » : la démarche doit être citoyenne et politique, sociale et économique. Donc le projet ne peut se mettre en place que si tous les acteurs concernés sont mobilisés et d'accord pour rentrer dans la démarche. L'expérience a montré que la seule volonté politique de quelques élus locaux ou le seul investissement d'acteurs institutionnels de l'emploi ne permettent pas de lancer la démarche. Une mobilisation très large, dès l'origine, et un (quasi) consensus sont indispensables !
- Un tel consensus appliqué aux réalités et besoins « de terrain » ne peut exister qu'à une échelle très locale. Le projet est donc un projet « de territoire ». Au stade de l'expérimentation, il n'était pas imaginé de territoires de plus de 10 000 habitants.
- Cette dimension « territoriale » et « devant partir du territoire pour exister » interroge beaucoup par sa forme « remontante » notre fonctionnement démocratique très descendant une fois les phases électorales terminées.

2 - Genèse du projet : les origines (1995 - 2011)

Le projet vient de loin et peut être qualifié de « citoyen et associatif ». Son terreau a été fertilisé par les prises de positions et engagement de personnalités et de mouvements. On peut citer, par exemple, le collectif « un emploi pour tous » avec Maurice Pagat, ATD, COORACE, SNC.....dans les années 90

En 1995, Jean-Baptiste de Foucauld et Denis Piveteau, dans leur livre « une société en quête de sens » proposait de "planifier du bas vers le haut", avec l'idée de constituer des "registres municipaux des besoins". Mais le projet est vraiment né dans sa formulation actuelle de la rencontre d'un homme, Patrick Valentin, et d'un mouvement, ATD Quart-Monde :

- Dès 1995, à Seiches sur le Loir (commune de 2 500 habitants du Maine et Loir), Patrick Valentin, simple citoyen mais très engagé dans le travail « adapté » et l'insertion professionnelle lance une expérience reposant sur les principes de l'actuel projet : le consensus est réalisé, les demandeurs d'emploi de longue durée mobilisés, les travaux utiles identifiés.....mais le financement par activation des dépenses passives liées au chômage s'avère impossible (illégal en l'état) et le préfet arrête l'expérience.
- De son côté ATD Quart-Monde porte depuis toujours la volonté de rendre acteurs de ses actions les « publics » concernés (en l'occurrence ici les chômeurs de longue durée). Chez ATD on ne parle pas de « bénéficiaires » mais de « militants ». Les « non bénéficiaires » n'étant que des « volontaires » ou des « alliés ». Cette logique a trouvé une très belle déclinaison dans le domaine de l'emploi avec la création en 2000 à Noisy le Grand de l'entreprise TAE (Travailler et Apprendre Ensemble) qui partage beaucoup des principes de la démarche et qui est par plusieurs de ses aspects une anticipation des futures EBE (Entreprises à But d'Emploi) du projet TZCLD.

Dès 1995, P.Valentin est en lien avec ATD et son projet est à l'évidence très en phase avec la « philosophie » du mouvement. On peut trouver dans la revue n°161 de la revue « Quart Monde » de 1997 d'ATD un article de Patrick Valentin déjà intitulé « Des entreprises à but d'emploi » décrivant la démarche initiée à Seiches sur le Loir et contenant déjà tous les « ingrédients » du projet TZCLD.

De son côté, ATD ne souhaite pas porter seul l'essaimage de la démarche et gérer une multitude d'entreprises à but d'emploi. C'est donc au sein du réseau "Wresinski Emploi/Formation" d'ATD que Patrick Valentin et Didier Goubert, l'actuel directeur de TAE) que la réflexion va se poursuivre et le projet dans sa déclinaison actuelle voir le jour. En 2012, le projet TZCLD, dans ses grands principes, est construit et peut être présenté aux acteurs concernés et aux « décideurs ».

3 - Historique du projet : phase « classique » de discussions avec l'exécutif et les administrations concernées (2012 – 2014)

Les candidats à l'élection présidentielle et leurs équipes sont interpellés (courriers). Le projet est présenté et une communication est mise en place, portée principalement par les instances et les équipes d'ATD et singulièrement P.Valentin.

Une fois les élections passées, le dialogue se concentre évidemment sur le nouvel exécutif en place et le ministère le plus directement concerné, celui du Travail dirigé par Michel Sapin à qui le projet est rapidement présenté.

Ces premiers contacts ne sont guère favorables et montrent immédiatement les difficultés à venir avec l'approche « administrative ». Le projet déborde manifestement du cadre gérable à ce niveau.

Observation sur le plan démocratique :

Trop d'aspects du projet ne sont pas gérables dans la logique « classique » d'instruction des projets citoyens par l'administration et l'exécutif :

- la mobilisation préalable et sine qua non du territoire (pas de dispositif descendant),
- le mode de financement (activation des dépenses passives),
- le repositionnement des demandeurs d'emploi dans la démarche, la recherche de l'exhaustivité, l'embauche en CDI. Tout cela va au-delà de ce que les services d'un ministère peuvent gérer (surtout lorsque le ministre « n'y croit pas » !).

On voit ici apparaître ce qui distingue un nouveau dispositif (gérable par le tandem « exécutif-administration ») d'une démarche nouvelle (remettant en cause le positionnement des acteurs et ainsi « politique »)

On peut aussi noter que ce qui se produit alors pour TZCLD est une illustration d'une évolution plus générale dans la prise en compte par l'administration des projets de la société civile (en l'occurrence présentés par des associations). On est passé progressivement (et cela interpelle sur le plan du fonctionnement démocratique de notre société) d'une culture de la subvention à une culture d'appels à projets.

Dans le cas de la subvention, les pouvoirs publics valident un projet associatif jugé d'intérêt général et utile (socialement, culturellement.....) et participent à son financement, mais l'idée, l'initiative, restent du côté « citoyen »

Dans le cas de l'appel à projet, la logique est inversée. Le projet associatif « répond » à une demande portée par les institutions et doit trouver sa place dans des initiatives, une logique et des besoins identifiés par l'exécutif et l'administration.

Difficile dans un tel contexte pour un projet aussi innovant que TZCLD, proposant une démarche et non un dispositif, de pouvoir trouver grâce auprès du ministère du travail et de son administration (DGEFP).

4 - Le blocage (2014)

En 2014, malgré pas mal de présentations, échanges et discussions avec de multiples parties prenantes institutionnelles et administratives, la situation semble bloquée.

Comme souvent dans le cas des projets « sortant des cadres », il semble difficile de trouver une solution ne les dénaturant pas.

La seule alternative pour TZCLD est alors :

- prendre acte du refus et attendre des jours meilleurs
- « réécrire » le projet avec l'administration pour le faire rentrer dans un cadre acceptable et gérable par elle (au risque de l'édulcorer).

Mais une troisième voie va être trouvée.

5 - En parallèle : un projet qui continue à germer dans des territoires (2013-2015)

Heureusement, pendant cette période de tentatives de reconnaissance du projet et de discussions au plan national, quelques territoires, accompagnés par les porteurs du projet se préparent à « rentrer dans l'expérimentation » : Colombey, Jouques, Prémery, Mauléon et Redon.

On le voit ce sont des territoires ruraux, souvent de petite taille. Ils avancent dans la démarche, se préparent à tenter l'expérience, espérant que les moyens vont suivre.

En 2014, certains tenteront même de trouver localement les financements permettant de démarrer. Le travail amont réalisé durant cette période s'avèrera très important par la suite.

Le fait d'avancer dans le projet et de mettre en œuvre les premières phases (phases 0 à 2) aura une double vertu lors du recours à la voie parlementaire :

- Crédibiliser le projet
- Montrer l'attente démocratique qu'il suscite

6 - Recours à la voie parlementaire

Les porteurs du projet (P.Valentin et ATD QM) sont donc :

- confrontés au blocage du développement du projet par les voies administratives « classiques »
- confortés par l'intérêt et la faisabilité d'expérimentations locales par les démarches lancées sur les territoires « pionniers »
-

Ils imaginent donc de s'appuyer sur ces premières expériences pour demander une loi d'expérimentation donnant les moyens de porter celles en cours et d'en permettre d'autres. Et donc, début 2015, c'est dans la voie politique et parlementaire qu'ils s'engagent. Ils invitent tous les partenaires du projet à agir pour mobiliser leurs députés. Un modèle de courrier est établi.

Il est ainsi présenté :

« Pour que le projet « Territoires zéro chômeur de longue durée » puisse aboutir, il est nécessaire d'obtenir rapidement une loi d'expérimentation qui s'appuie sur la loi organique de 2003 autorisant à expérimenter en dérogeant à la loi générale. Le texte de cette loi est en préparation. Il ne manque plus que l'élan citoyen et la volonté politique. Encouragez nos élus et gouvernants à faire voter cette loi au plus vite en adressant cette lettre au Premier Ministre et à votre député(e). »



La mobilisation commence à prendre. Une « marche » (symbolique) sur l'Assemblée Nationale est organisée le 27 avril 2015 et permet une bonne médiatisation du projet. Plusieurs députés manifestent leur intérêt pour le projet et son approche via une loi d'expérimentation. C'est tout particulièrement le cas de Laurent Grandguillaume, député PS de Côte d'or, qui rejoint alors le projet (et ne le quittera plus jusqu'à aujourd'hui).

Depuis plusieurs mois en contact avec ATD Quart Monde et Patrick Valentin, Laurent Grandguillaume crée un groupe de travail d'une vingtaine de députés (Jean-René Marsac, Dominique Potier, Jean Grelier, Christophe Sirugue, ...) qui organise des auditions de représentants de FO, de la CGT, de la CFDT, de la CFE-CGC, de la CFTC, du MEDEF, de la CGPME, de « Solidarités nouvelles face au chômage », de la fédération COORACE.

Ensuite, L. Grandguillaume et le groupe de travail rédigent une première ébauche de proposition de loi en faisant appel, notamment, à l'aide de Michel de Virville, spécialiste du droit du travail, qui rejoint alors le projet et en deviendra un acteur important.

Malgré l'opposition du Ministre du Travail de l'époque (François Rebsamen) peu favorable à la proposition de loi, L. Grandguillaume défend le texte le 16 juin 2015 en réunion de groupe à l'Assemblée nationale. Le groupe donne son accord pour demander une inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

Claude Bartolone, Président de l'Assemblée nationale, accepte de saisir le CESE (Conseil Economique Social et Environnemental) sur l'idée des territoires zéro chômeur de longue durée (le président de l'assemblée ne peut pas saisir le CESE sur une proposition de loi mais sur une idée). En tant qu'auteur de la proposition de loi, L. Grandguillaume utilise aussi les pouvoirs que donne la Constitution à un parlementaire de saisir le Conseil d'Etat afin de disposer d'un avis. Les deux rapports (Conseil d'Etat et CESE) ont ensuite contribué à crédibiliser la démarche puisqu'ils se sont avérés positifs, comme on le verra plus loin.

A la rentrée de septembre 2015, le bilan est le suivant :

- Cinq territoires sont d'ores et déjà engagés, à des degrés divers, depuis plusieurs mois dans l'expérimentation.
- Sur le plan national, ATD est rejoint par d'autres grands mouvements citoyens que sont Emmaüs, le Pacte civique et le Secours Catholique (puis par la FNARS et son président, Louis Gallois, futur autre homme-clé du projet)
- Le groupe parlementaire majoritaire, à l'initiative de Laurent Grandguillaume, apporte son soutien par le dépôt d'une proposition de loi d'expérimentation. L'exécutif, d'abord réticent, finit par « se laisser convaincre » d'accepter le principe d'une expérimentation de la démarche

Le 10 novembre, le CESE donne un avis favorable, voté à l'unanimité, pour la proposition de loi sur l'expérimentation de Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée. Le 12 novembre, c'est au tour du Conseil d'Etat de remettre son avis qui permet de finaliser le projet de loi. Dans cette ultime période avant l'examen du projet de loi, la mobilisation nationale citoyenne (et singulièrement celle des territoires prêts à expérimenter) se renforce. Le 9 décembre 2015 au soir, la proposition de loi de Laurent Grandguillaume, après un débat respectueux et de qualité, est votée à l'unanimité à l'Assemblée Nationale. Le 13 janvier 2016, le Sénat vote à son tour (en procédure accélérée) la proposition de loi.

Enfin, à la suite de la convocation d'une commission mixte paritaire, l'Assemblée Nationale le 10 février 2016 et le Sénat le 18 votent le texte dans les mêmes termes, ouvrant la voie à sa promulgation par le Président de la République le 29 février 2016.



Observation sur le plan démocratique :

Cette séquence (très rapide) est particulièrement riche et édifiante sur le plan citoyen et démocratique :

En seulement 1 an, de simples citoyens (quelques personnes au national, 5 territoires prêts à s'engager et ATD QM) porteurs du projet ont réussi à :

- Mobiliser d'autres citoyens et associations
- Convaincre des députés de s'intéresser au projet
- Aboutir au dépôt d'un projet de loi
- Obtenir une loi permettant l'expérimentation, votée à l'Assemblée à l'unanimité.

Le travail parlementaire réalisé durant cette période est également d'une grande exemplarité :

- Rapidité et qualité du travail du groupe de parlementaires soutenant le projet (auditions, prises d'avis du CESE et du Conseil d'Etat, rédaction du projet de loi.)
- Dépassement des clivages et vote à l'unanimité

Sans que cela ne retire rien, à la réussite de ce « processus démocratique » et à son côté exemplaire (et donc à reproduire si nécessaire), il convient de souligner quelques facteurs favorables pas toujours évidents à rassembler :

- La qualité et la motivation des acteurs citoyens : c'est un projet porté par une « chaîne de militants » (expression de Michel de Virville). Chaque nouveau maillon a été convaincu et coopté par les précédents. C'est un gage de cohérence et d'efficacité.
- Une volonté forte de quelques députés de s'impliquer dans leur rôle de relais entre les citoyens et l'Etat.
- La bonne idée de mobiliser la loi organique de 2003 permettant l'expérimentation qui se prêtait bien à l'objectif souhaité. Le recours à une phase d'expérimentation est à l'évidence un élément favorable à l'acceptation d'un projet aussi novateur.
- Mais aussi un « exceptionnel alignement des planètes » (expression de L. Grandguillaume) qui a permis d'aller au bout. Le contexte politique (remplacement

de F.Rebsamen par M El Khomri, rôle influent de JM Le Guen, en charge des relations avec le Parlement, besoin de « compenser » le ressenti négatif de la loi El Khomri, tensions internes dans la majorité, volonté d'envoyer un signal positif aux élus.....) a en effet été favorable à un « feu vert politique » de l'exécutif sans lequel il est peu probable que le projet de loi ait pu aboutir.

Il faut saluer la qualité démocratique de ce travail conjoint entre citoyens, associations, élus et l'exécutif. Ce dernier a laissé le projet d'expérimentation aboutir (après l'avoir rejeté précédemment).

7 - La loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée

Une telle expérimentation « territoriale » est rendue possible par l'opportunité ouverte par la loi organique du 1^{er} août 2003 étendant à l'expérimentation territoriale les dispositions prévues pour l'expérimentation législative (modification constitutionnelle du 28 mars 2003)¹. Cette possibilité avait été mobilisée une première fois pour l'expérimentation du RSA en 2007, rapidement généralisé ensuite.

Le recours à ce mode de mise en place d'un projet ou démarche est, on le voit, rare.

La loi du 29 février est courte (8 articles, 3 pages) et technique. Son plus long article définit le « Fonds d'expérimentation » appelé à gérer l'expérimentation. La composition de son CA est un peu une « liste à la Prévert » où la volonté de n'oublier personne semble forte, même (et c'est sûrement une bonne chose) des organisations peu favorables au projet. Curieusement, les associations porteuses du projet en sont absentes.

Les porteurs du projet seront tout de même bien présents et « au pilotage » du Fonds : Louis Gallois, président de la FNARS deviendra Président du Fonds (et « homme charnière » des relations du projet avec l'exécutif et l'administration) avec à ses côtés Patrick Valentin et Michel de Virville. Ils siègent en tant que « personnes qualifiées désignées par le ministre chargé de l'emploi ».

La durée de l'expérimentation et les modalités d'évaluation sont définies à l'article 1^{er}.

Observation sur le plan démocratique :

La loi traduit nettement le retour (indispensable) du projet dans la sphère administrative. C'est dans le pays tel qu'il est organisé et fonctionne que l'expérimentation va se dérouler.

On peut cependant regretter que les origines citoyennes et parlementaires semblent un peu gommées dans la loi :

- le Parlement est destinataire des rapports d'évaluation mais ne participe ni au suivi ni à l'évaluation elle-même
- les citoyens et associations, porteurs du projet, ne sont présents et au pilotage des instances que grâce à la bonne volonté ministérielle (alors que le CA du Fonds

¹ Voir à ce sujet l'encadré « loi d'expérimentation ».

d'expérimentation est ouvert de droit à des tas d'autres organismes n'ayant pas nécessairement manifesté d'intérêt pour le projet)

Par ailleurs, certains s'interrogent sur la nécessité (à posteriori) d'une telle loi. En effet, certains aspects imposant (à priori) un recours à une loi d'expérimentation (activation des dépenses passives du chômage par exemple) ont finalement été traités de manière classique (et traitables autrement).

On peut cependant constater que certains aspects du projet sont dérogatoires (discrimination à l'embauche par exemple) et justifient bien une loi d'expérimentation. Mais au-delà de ce débat technique, un critère « démocratique » peut être mis en avant pour justifier ce recours : la loi donne au projet une légitimité démocratique et politique qui s'impose à tous et constitue ainsi un cadre indispensable à sa volonté de rassembler dès le lancement de la démarche sur un territoire tous les acteurs concernés, de tous bords et de tous profils.

8 - Un décret d'application rapidement promulgué

Le décret d'application de la loi de février est rapidement promulgué (JO du 28 juillet 2016). Le décret précise le fonctionnement du projet (Fonds d'expérimentation, rôle du CA, composition du Bureau, composition et rôle du comité local). Il précise également les modalités de l'évaluation et définit les modalités de financement des emplois créés par l'Etat (fourchette et renvoi à une fixation annuelle).

Le décret précise aussi les modalités de conventionnement entre le Fonds d'expérimentation et les « Entreprises à But d'Emploi » à créer sur les territoires expérimentaux.

A noter que pendant cette période intermédiaire de quelques mois entre le vote de la loi et la promulgation du décret, un « Comité de pilotage de mise en œuvre de la loi d'expérimentation TZCLD » a été constitué pour préparer les choses en l'attente de la mise en place du Fonds et de ses instances. Les associations « fondatrices » y étaient présentes en tant que telles (contrairement au CA du Fonds qui prendra la suite). Ce comité « provisoire » était animé par le cabinet de la ministre du Travail et la DGEFP.

9 - L'appel à candidatures – Les 10 territoires retenus

Dès le décret promulgué, le Ministère du Travail lance l'appel à candidatures. Cet appel est ouvert aux territoires intéressés qui rempliront les conditions de présélection. Dix territoires seront retenus pour participer à l'expérimentation. Le dossier de candidature est disponible sur le site du Fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée. Les candidatures peuvent être envoyées jusqu'au 28 octobre 2016.

L'appel à candidatures comprend 4 parties :

- Présentation de l'expérimentation
- Dossier de candidature
- Critère de sélection
- Dépôt du dossier

Le dossier est très complet avec une présentation détaillée du projet et demande que beaucoup de choses soient « en place » à la date de remise du dossier.

On peut en particulier lire la remarque suivante :

« Remarque générale : pour déposer un dossier d'habilitation, il faut avoir réuni les conditions suivantes de façon à assurer le succès de l'expérimentation :

- Avoir construit un consensus local pour faire l'expérimentation et avoir créé un Comité local pour l'emploi.

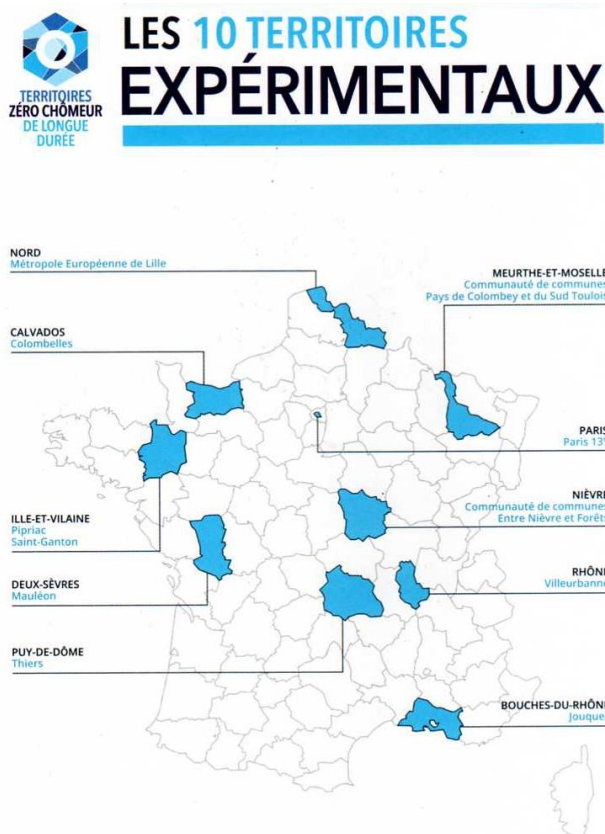
- Connaître les chômeurs de longue durée concernés par l'expérimentation qui seront employés dans ce cadre et avoir projeté une offre adaptée de travaux utiles qui pourrait être confiée à ces personnes. »

Autant dire, avoir déjà réalisé plusieurs phases « clés » du projet ! L'appel à candidatures est lancé fin juillet 2016 pour fin octobre et les candidats n'ont donc que 2 mois (hors mois d'août) pour répondre. C'est jouable pour les territoires « en route » depuis 2013, envisageable pour ceux qui ont commencé à travailler sur le sujet dès le vote de la loi et mission impossible pour les autres.

Mais au final, la date de sélection sera tenue et le Ministère publiera par arrêté du 24 novembre 2016, la liste des 10 territoires habilités à réaliser l'expérimentation (7 ruraux et 3 urbains).

Observation sur le plan démocratique :

Les choses ont dû aller vite. La dynamique lancée par l'obtention de la loi devait être maintenue et pour les territoires déjà engagés, le temps d'attente était déjà long.



Pour les autres, le temps imparti pour répondre aux conditions et présenter un dossier étayé était sûrement trop court. Pouvoir affirmer qu'en 2 ou 3 mois, on a réalisé le consensus autour du projet paraît par exemple difficile. Pour certains territoires retenus, ce consensus semble avoir été réalisé « par le haut » et un peu « décrété » par les élus territoriaux.

Le niveau d'intégration du projet par tous les acteurs du territoire ne pouvait donc être le même entre des territoires engagés depuis longtemps et « prêts » et des territoires, candidats dans l'urgence, pour lesquels des élus s'engageaient au nom d'un consensus à venir.

A ce stade du lancement d'une première expérimentation, l'entrée des 10 territoires dans des conditions variables par rapport aux prérequis nécessaires ne pose pas trop de problème (et peut même faire l'objet d'une évaluation riche d'enseignements) mais ce point devra être revu pour la suite du projet (que ce soit pour une seconde phase d'expérimentation et bien sûr pour une

éventuelle « généralisation »)

10 – Le démarrage

L'année 2017 a été l'année du démarrage de l'expérimentation.

Compte tenu des différences de contexte et de l'ancienneté dans le projet, les démarrages ont été évidemment variables. Mais à fin 2017, le bilan global montre clairement que l'expérimentation est bien engagée sur la totalité des 10 territoires :

- Toutes les entreprises conventionnées (dites « Entreprises à But d'Emploi ») ont été ouvertes. Les premières dès janvier et la dernière en juin.
- Un total de 400 embauches a été réalisé. Elles varient de 15 à 65 entre les différentes EBE.
- Les publics recrutés sont bien des chômeurs de longue durée (plus de 3 ans de chômage en moyenne)

Cela peut paraître une goutte d'eau dans l'océan du chômage, mais il convient de rappeler que :

- L'expérimentation ne concerne que 10 territoires (représentant environ 75 000 habitants)
Le nombre total d'embauches à réaliser pour tendre vers l'exhaustivité peut être estimé à environ 2 000. Les 400 effectives dès les premiers mois sont un beau résultat.
- TZCLD ne prétend pas être « la » solution au chômage mais une réponse au chômage de longue durée.
- Embaucher au sein de PME une quarantaine de personnes en quelques mois est déjà une performance exceptionnelle.

Cette phase de démarrage a déjà permis de mettre à l'épreuve de l'expérience de nombreux aspects du projet :

- Capacité de réaliser le consensus et gestion dans le temps (rôle et composition des comités de pilotage)
- Capacité d'identifier les travaux utiles transformables en emplois non concurrentiels.
- Capacité à aller vers l'exhaustivité des demandes d'embauche et gestion de la « file d'attente »

Cette phase de démarrage a également permis de mettre en lumière des aspects financiers non vraiment traités dans les textes fondateurs de l'expérimentation :

- Quid du financement du fonctionnement des EBE ?
- Comment se doter de fonds propres, de fonds de roulement ?

Ces questions financières sont en fait des questions interrogeant l'essence même du projet :

- Jusqu'où mobiliser les dépenses passives liées au chômage ?
- Ne doivent-elles servir qu'à couvrir la part des salaires non « vendable » des employés de l'EBE ?
- Où aller chercher, au-delà de ces sources, les moyens d'un projet qui se veut et doit rester un projet de territoire ?

Des réponses, au coup par coup, ont été trouvées et sont toujours à trouver pour permettre la poursuite de l'expérimentation, mais ces sujets seront à traiter pour la suite du projet.

11 - Le bilan et l'évaluation à venir

Les points évoqués ci-dessus et bien d'autres devront faire l'objet d'une évaluation détaillée. C'est bien sûr inhérent à la notion même d'expérimentation (et indispensable si on veut qu'elle soit suivie de réalisations à plus grande échelle).

L'inscription du projet dans le cadre d'une loi d'expérimentation contribue sûrement à la mise en valeur de la notion d'évaluation. On trouvera ci-après en annexe 2 ce qu'en disent respectivement la loi et son décret d'application.

On peut constater que cette évaluation est prévue « à deux étages » :

- Un bilan (auto-évaluation) réalisé par le Fond d'expérimentation et les porteurs du projet.
- Une évaluation réalisée par un comité scientifique indépendant

Observation sur le plan démocratique :

Les textes invitent à ne pas se contenter d'éléments purement économiques et statistiques mais à aller aussi évaluer les aspects sociaux et humains.

On ne peut que s'en réjouir même si l'un des enjeux de ces bilans et évaluations sera la non confiscation par des experts (même « reconnues pour leurs compétences académiques ») de l'évaluation citoyenne de ce qui est à l'origine un projet citoyen de territoire.

12 - Et la suite ?

L'année 2018 sera l'année de montée en puissance de l'expérimentation au sein des 10 territoires. Ce sera aussi l'année de la gestion de l'expérimentation avec un exécutif et un Parlement différents de ceux ayant permis et accompagné son lancement. Les enjeux sont donc importants pour l'expérimentation en cours et les 10 territoires. Mais 2018 interroge aussi l'avenir du projet et ses suites.

L'expérience a montré que la mobilisation de territoires volontaires, en amont du démarrage, une bonne collaboration entre citoyens engagés dans le projet, associations et élus avaient été déterminants pour permettre le lancement de cette expérimentation. La poursuite de cet environnement proactif est donc également un enjeu fort.

Dès le lancement de l'expérimentation le collectif d'associations, soutiens du projet (ATD QM, Emmaüs, Fédération des Acteurs de la Solidarité (ex FNARS), Pacte Civique et Secours Catholique) s'est constitué en association : Association TZCLD. Cette association agit aux côtés et en lien avec l'association ETZCLD (Expérimentation Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée), présidée par L.Gallois qui gère l'expérimentation en cours. TZCLD est présidé par L.Grandguillaume (redevenu simple citoyen mais très « militant »).

L'association accueille, anime et accompagne les territoires volontaires pour rejoindre le projet (dont ceux non retenus lors de l'appel à candidatures), des associations nationales (COORACE par exemple) ou locales, de simples citoyens souhaitant rejoindre la démarche. Elle assure également le lien avec le Parlement qu'elle souhaite voir continuer à accompagner le projet. A cet effet un collectif de députés des différents groupes a été constitué pour suivre et soutenir le projet.

Les suites envisagées à ce jour pourraient prendre les formes suivantes :

- Vote en 2019 d'une seconde loi d'expérimentation de plus grande ampleur (au moins 50 territoires ?) permettant de corriger/compléter les conditions de la mise en place de la démarche dans les territoires. Elle pourrait également permettre de revoir les conditions d'entrée dans la démarche et d'expérimenter dans des contextes non présents dans la première expérimentation (outremer par exemple).
- Recherche d'un mode de généralisation

Ce second point constitue un questionnement fort, tant pour le projet que pour notre vision de la démocratie et de notre fonctionnement politique. Lorsqu'une loi est expérimentée (RSA précédemment), si l'expérience est jugée concluante, après un temps suffisant pour évaluer tous les aspects, la loi est généralisée à toute la France. Personne ne comprendrait qu'un dispositif (toujours le RSA par exemple) s'applique dans un département et pas dans celui d'à côté. Il en est de même pour tous les « dispositifs » mis en place par les administrations. La démarche TZCLD ne saurait se « généraliser » ainsi.

Il ne serait pas envisageable (et totalement en contradiction avec la spécificité et l'originalité du projet) de découper la France en territoires, de les sommer de réaliser le consensus puis de les forcer à créer leur EBE.

L'idée actuellement à l'étude serait un « droit d'option » permettant aux territoires volontaires remplissant les prérequis nécessaires de bénéficier des dispositions permettant de mettre en œuvre la démarche. Cette notion de « droit d'option », qui est utilisée par exemple dans le droit fiscal, a le mérite de mettre en œuvre un « droit » qui comme tel est universel et peut s'adresser à tous les citoyens, mais dont la mise en œuvre relève effectivement de l'initiative locale, car cette initiative ne peut, par définition, être imposée autoritairement.

Mais le chemin est encore long, et d'ici là, la belle aventure démocratique de TZCLD doit se poursuivre.

Conclusion générale sur le plan démocratique

Des questions :

- Il serait intéressant de se demander pourquoi le recours à la loi d'expérimentation ne donne pas lieu à plus de projets innovants venus du terrain. Faudrait-il simplifier certains aspects, en faciliter l'accès (sans venir alourdir le travail parlementaire) ?

-On pourrait aussi approfondir le rôle et les modalités de l'évaluation pour passer de l'expérimentation à la généralisation (dans le cas du RSA, l'évaluation fut insuffisante et le RSA sans doute généralisé trop rapidement). Sans doute évaluer au fil de l'eau et sous des angles divers et croisés en essayant de se garder d'un exercice purement technocratique et budgétaire.

- Il conviendrait sans doute aussi dans les processus d'expérimentation de bien définir les rôles des divers acteurs (au-delà de dire qu'il est important qu'ils soient d'accord) ; cela suppose de distinguer des fonctions d'initiative, d'accompagnement, de financement, de régulation, de médiation, d'administration, de gestion...

- Le fait qu'il est rare qu'une loi soit votée à l'unanimité doit conduire à expliciter quand et comment on peut rassembler et quel doit être le rôle de l'opposition en cas de désaccord pour le rendre fécond.

Ce projet est exemplaire d'une collaboration, d'une co-construction entre la société civile, ses représentants politiques élus et l'exécutif-administration. Le Parlement (singulièrement en l'occurrence un groupe de députés) y a joué un rôle charnière important et intéressant sur le plan du fonctionnement de la démocratie. Plusieurs ateliers de travail ont planché sur ces questions à l'Assemblée nationale et souhaitent développer les axes « expérimentation / évaluation » dans le travail parlementaire. Le projet TZCLD peut et doit fournir une riche matière première pour nourrir la réflexion.

Les forces vives du projet (l'Association TZCLD, les territoires habilités, déjà en expérimentation et les territoires volontaires) mènent actuellement un travail de réflexion (et de construction de consensus) pour proposer à toutes les parties prenantes de lancer dès 2019 une seconde étape d'expérimentation (d'ailleurs prévue dans l'exposé des motifs de la loi de 2016).

Cela peut être pour les nouveaux parlementaires (de tous bords) et le nouvel exécutif une occasion de faire des « travaux pratiques » sur le sujet !

Les appréciations de l'OCQD sur le fonctionnement démocratique (passé) du projet :

- Drapeau vert pour la démarche citoyenne et associative pour :
 - Un contenu de projet hautement démocratique reposant sur la construction préalable d'un consensus territorial
 - La volonté d'ouvrir le projet au-delà des associations et citoyens l'ayant initié
 - La bonne idée d'aller solliciter la représentation parlementaire pour obtenir une expérimentation



- Drapeau vert au Parlement pour :
 - Avoir bien joué son rôle de « représentants et relais de citoyens porteurs de projet »
 - Avoir su convaincre l'exécutif d'accepter le projet d'expérimentation
 - La qualité et la rapidité du travail législatif réalisé
 - La capacité à créer un consensus (vote à l'unanimité) sur un tel sujet (et dans le contexte politique de 2015)



Tout au plus pourrait-on émettre un léger avertissement de vigilance sur la nécessité de continuer à suivre, évaluer et accompagner les suites du projet pour les nouveaux députés n'ayant pas voté cette loi.

- Drapeau jaune pour l'exécutif et l'administration pour :
 - Avoir dans un premier temps rejeté le projet (mais il sortait vraiment des « cadres »)

- Mais avoir au final accepté l'expérimentation et « jouée le jeu » dans son accompagnement et son suivi.



Annexe 1 : Loi d'expérimentation

L'expérimentation législative locale est l'autorisation donnée par une loi à une collectivité territoriale (structure administrative, distincte de l'administration de l'État, qui doit prendre en charge les intérêts de la population d'un territoire précis) d'appliquer une politique publique ne faisant pas partie de ses attributions légales, pour une période donnée.

Elle a été introduite dans la Constitution par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 avec deux dispositions nouvelles (art. 37-1 et 72 al. 4)

La loi organique du 1er août 2003 calque le cadre de l'expérimentation ouverte aux collectivités territoriales dans le domaine réglementaire sur celui de l'expérimentation dans le domaine législatif (art. LO1113-1 à LO1113-7 CGCT).

L'expérimentation est ainsi une faculté laissée aux collectivités territoriales, mais très encadrée par le législateur. La loi autorisant une expérimentation doit en effet préciser :

- l'objet de l'expérimentation,
- sa durée (cinq années maximum),
- les caractéristiques des collectivités susceptibles d'expérimenter,
- les dispositions auxquelles il pourra être dérogé.

Ensuite, les collectivités manifestent leur intention par l'adoption d'une délibération motivée. Puis le gouvernement fixe, par décret, la liste des collectivités admises pour l'expérimentation.

Avant la fin prévue de l'expérimentation, le gouvernement transmet un rapport, notamment d'évaluation, au Parlement qui détermine alors si l'expérimentation est soit prolongée, ou modifiée, pour trois ans maximum, soit maintenue et généralisée, soit abandonnée.

L'expérimentation est encore assez peu utilisée. La loi du 13 août 2004 avait autorisé, sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution, l'expérimentation en matière de gestion des fonds structurels européens, de lutte contre l'habitat insalubre, etc. Sur le fondement de l'article 72 al. 4, la loi du 21 août 2007 a permis l'expérimentation du RSA (revenu de solidarité active), aujourd'hui généralisé.

Source : www.vie-publique.fr

Annexe 2 : TZCLD : « l'évaluation prévue par la loi »

- Le principe et les objectifs de l'évaluation de l'expérimentation figurent à l'article 1 de la loi de février 2016 :

« II. – Au plus tard dix-huit mois avant le terme de l'expérimentation, le fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée dresse par rapport le bilan de l'expérimentation. III. – Au plus tard douze mois avant le terme de l'expérimentation, un comité scientifique réalise l'évaluation de l'expérimentation afin de déterminer les conditions appropriées pour son éventuelle généralisation. Son rapport évalue notamment les effets de l'expérimentation sur la situation de l'emploi dans les territoires participants, sur les formations suivies par les personnes ainsi que les conséquences financières pour les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes mentionnés au second alinéa du I du présent article, par comparaison avec les coûts liés au chômage de longue durée. Il tient compte des nouveaux indicateurs de richesse définis à l'article unique de la loi no 2015-411 du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques. »

- Les modalités sont précisées par le décret n° 2016-1027 du 27 juillet 2016.
- L'article 24 du décret définit le champ (très étendu) de cette évaluation.
- Celui-ci est tout aussi qualitatif que quantitatif :
 - « L'évaluation mesure les effets de l'expérimentation sur la situation globale des territoires en matière d'emploi, de qualité de vie, d'inégalités et de développement durable.*
 - En particulier, elle s'attache à déterminer l'impact de l'expérimentation sur ces différents aspects, en comparant l'évolution constatée sur ces dimensions par rapport à une situation où l'expérimentation n'aurait pas été mise en place. Elle utilise à cette fin tous les instruments d'observation adaptés de nature quantitative ou qualitative. Le comité scientifique procède à une analyse coût-bénéfice de l'expérimentation. Il évalue notamment l'impact, global et territoire par territoire, de l'expérimentation sur les finances publiques. Il porte également une attention particulière à la soutenabilité du financement de l'expérimentation. Il a accès à tous les documents comptables et financiers de gestion du fonds. Il analyse les conditions d'une éventuelle généralisation. »*
- Le décret confie cette évaluation à un comité scientifique :
 - « Il est composé de personnalités reconnues pour leurs compétences académiques et de représentants des services des études et des statistiques des personnes publiques intéressées ».*
- La loi indique les destinataires des 2 rapports prévus (Bilan établi par le Fonds d'expérimentation et rapport du Comité Scientifique) :
 - « IV. – Les rapports mentionnés aux II et III du présent article sont adressés au Parlement et au ministre chargé de l'emploi et rendus publics. »*