

11 _ 2023

RAPPORT

Vers une garantie d'emploi
territorialisée
pour une Europe
plus solidaire

_Timothée Duverger
_Achille Warnant

Fondation
Jean Jaurès
ÉDITIONS

Timothée Duverger et **Achille Warnant**

codirigent l'Observatoire de l'expérimentation et de l'innovation locales (OÉIL) de la Fondation Jean-Jaurès.

Timothée Duverger est ingénieur de recherche à Sciences Po Bordeaux, chercheur au Centre Émile-Durkheim, directeur de la chaire « Territoires de l'économie sociale et solidaire » (TerrESS).

Achille Warnant est docteur en géographie.

Introduction

À l'approche des élections européennes de juin 2024, l'Observatoire de l'expérimentation et de l'innovation locales (CEIL) de la Fondation Jean-Jaurès souhaite contribuer au débat à travers une proposition de mise en œuvre d'une garantie d'emploi territorialisée à l'échelle des 27 pays membres de l'Union européenne. Cette réflexion, qui entend participer à un retour de la question sociale dans le débat public, s'inscrit dans la lignée de celles engagées de longue date au sein de l'CEIL sur l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD) et d'autres dispositifs innovants déployés en France et ailleurs en Europe. Elle repose plus largement sur le travail mené par des chercheurs et des acteurs de terrain aux premières loges dans la lutte contre toutes les formes d'exclusion.

À l'heure où 12,9 millions d'Européens sont privés d'emploi¹ – une situation qui pourrait encore s'aggraver en raison de la guerre en Ukraine – et alors

que l'extrême droite progresse partout sur le Vieux Continent, la mise en œuvre d'une politique articulant l'accès de tous à un travail décent et un objectif de solidarité territoriale doit être une priorité. Rappelons à cet égard que, si les causes de la pauvreté sont multiples, l'exclusion du marché du travail est un facteur aggravant les risques d'exclusion sociale dans son sens le plus large et que les inégalités territoriales en la matière demeurent extrêmement fortes.

Établir un cadre commun, à l'échelle des Vingt-Sept, pour une garantie d'emploi territorialisée permettrait d'encourager le déploiement de dispositifs « cousus main », adaptés aux réalités sociales, économiques et démographiques de tous les territoires, sur le modèle des dizaines d'initiatives qui foisonnent déjà un peu partout en Europe, et ainsi d'œuvrer concrètement à l'élimination de la pauvreté, l'un des objectifs fondateurs de l'Union européenne.

1. Eurostat, « Le taux de chômage à 6,4 % dans la zone euro », octobre 2023.

La garantie d'emploi : une idée qui fait son chemin ?

Le droit au travail

La décantation

C'est pendant la Révolution française que le droit au travail apparaît, plus précisément dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen proclamée le 24 juin 1793. L'article 21 stipule que « les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler. » Des versions plus radicales existaient même dans le débat public, à l'instar du projet de Déclaration de Robespierre, dans lequel il attribuait à la société l'obligation de « pourvoir à la subsistance de tous ses membres », et non seulement à celle des « citoyens malheureux ».

Malgré la relative timidité de cette Déclaration finale, plusieurs lois sociales sont adoptées qui viennent ébaucher une République sociale. Peuvent ainsi être relevés le décret du 19 mars 1793 organisant les secours publics, le décret du 28 juin 1793 en faveur des enfants et des vieillards, le décret du 24 vendémiaire an II sur l'assistance aux indigents valides ou le décret du 22 floréal an II visant à organiser les secours dans les campagnes. La réaction thermidorienne puis l'avènement du Directoire leur font cependant échec¹.

Le droit au travail fait son retour après la révolution de juillet 1830 et ses désillusions. Dans un contexte de crise économique, les ouvriers demandent

l'augmentation des salaires, la réduction du temps de travail, le développement de travaux publics et la limitation de l'innovation technique, ce que le gouvernement refuse au nom de la liberté de l'industrie. Plusieurs journaux sont créés pour porter la voix ouvrière, comme *L'Artisan*, fondé par les ouvriers typographes en 1830. S'ensuit une intense conflictualité sociale pendant les années 1831-1834, dont les grèves générales de l'automne 1833 constituent l'apogée.

C'est dans ce creuset qu'émergent les associations ouvrières, dans la continuité des anciennes corporations. Ces associations peuvent avoir une fonction de défense professionnelle pour réguler le travail vis-à-vis des maîtres. Elles peuvent aussi fournir du travail aux ouvriers désœuvrés, surtout le temps de la grève. Elles peuvent enfin viser le rassemblement des ouvriers de toutes les professions. Si leur développement est freiné par la loi répressive du 10 avril 1834, l'associationnisme connaît un regain d'intérêt à partir des années 1839-1840, au travers notamment de la publication du *Livre du compagnonnage* d'Agricol Perdiguier en 1839, ou du journal *L'Atelier* lancé en 1840 par Philippe Buchez, où sont diffusés des modèles de statuts d'associations ouvrières².

La révolution de 1848

C'est dans ce contexte d'effervescence des idées sociales que Louis Blanc fait paraître en 1839 *Organisation du travail* dans la *Revue du progrès politique, social et littéraire* qu'il vient de fonder. Dans ce texte, il charge l'État de lever un emprunt pour financer la

1. Thierry Vissol, « Pauvreté et lois sociales sous la Révolution française 1789-1794. Analyse d'un échec », in Jean-Michel Servet (dir.), *Idées économiques sous la Révolution. 1789-1794*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1989, p. 257-307.

2. William H. Sewell, *Gens de métier et révolutions. La langue du travail de l'Ancien Régime à 1848*, Paris, Aubier, 1983.

création d'ateliers sociaux. Leurs statuts seraient fixés par la loi, ils fourniraient du travail aux ouvriers, dont les salaires seraient égaux, et la gouvernance reposerait sur l'élection, tandis que le capital ne participerait pas aux bénéfices. Une part des bénéfices serait également socialisée pour mettre en œuvre une triple solidarité, envers les personnes inaptes au travail (vieillards, malades, infirmes), de nouvelles associations et les industries subissant des crises. Cette intercoopération vise à éliminer la concurrence, accusée d'être à l'origine des crises et des maux qui lui sont associés.

Trois droits interagissent alors : le droit au travail, le droit à l'association, mais aussi le droit de vote, préalable à cette nouvelle organisation du travail qui est elle-même réglée par une organisation des rapports État/société. Louis Blanc propose ainsi d'articuler les aspirations à la justice sociale et à la démocratie politique. Dès le lendemain de la révolution, il obtient le décret du 25 février, dans lequel le Gouvernement provisoire « s'engage à garantir l'existence de l'ouvrier par le travail. Il s'engage à garantir le travail à tous les citoyens. Il reconnaît que les ouvriers doivent s'associer entre eux pour jouir du bénéfice de leur travail. »

Ce décret se voit cependant contrarié dans sa mise en œuvre. Non seulement le ministère du Travail réclamé par Louis Blanc lui est refusé par Lamartine et est remplacé par une Commission du gouvernement pour les travailleurs, dite Commission du Luxembourg, dont il prend la présidence sans moyens, mais c'est le ministre des Travaux publics, Pierre Marie de Saint-Georges, un de ses opposants notoires, qui crée les « ateliers nationaux ». Il ne s'agit alors nullement d'associations ouvrières rassemblant les ouvriers d'un même métier pour changer l'ordre économique, mais d'ateliers de charité dans lesquels les ouvriers sont employés à des travaux de terrassement et de plantation d'arbres.

La Commission du Luxembourg réussit tout de même à développer quelques associations à destination des ouvriers tailleurs, selliers et fileurs,

notamment grâce à l'octroi de marchés publics pour l'habillement de la garde nationale¹. Ces quelques succès ne contrebalancent cependant pas l'échec des ateliers nationaux, dont la concentration ouvrière – synonyme d'agitation – et les coûts inquiètent les modérés qui ont remporté les élections d'avril 1848. À la suite de la décision du gouvernement de fermer les ateliers nationaux, l'insurrection ouvrière est violemment réprimée, tandis que la dynamique associationniste se conclut par l'échec du Conseil d'encouragement aux associations entre ouvriers et entre ouvriers et patrons, créé par le gouvernement Thiers le 5 juillet avec l'objectif de démontrer l'inanité du modèle. Quant au droit au travail, il disparaît du préambule de la Constitution adoptée le 4 novembre 1848².

La garantie d'emploi aux États-Unis

Les programmes d'emplois publics du New Deal

Aux États-Unis, la garantie d'emploi trouve sa matrice dans la Grande Dépression, lors de laquelle sont mis en œuvre les programmes de création d'emplois publics du New Deal. Si, jusque-là, l'aide à l'emploi aux États-Unis se rapprochait d'activités relevant du *work test*, c'est-à-dire un test d'aptitude et de recherche d'emploi pour accéder aux prestations sociales, les politiques du marché du travail ont été mises en place dès mi-1932 et ont pris de l'ampleur avec le New Deal à partir de 1933³. Alors que la crise de 1929 a détruit 10 millions d'emplois, ces politiques ont permis d'employer 2,7 millions de personnes en moyenne chaque mois, avec un pic de plus de 4,5 millions sur des métiers concernant tous les niveaux de qualification⁴.

1. Benoît Charruaud, « Louis Blanc, la République au service du socialisme. Droit au travail et perception démocratique de l'État », thèse de doctorat en droit, Strasbourg, Université Strasbourg 3, 2008.
2. Samuel Hayat, « Les controverses autour du droit au travail en 1848 », *Raisons politiques*, n° 47, 2012/3, p. 13-34.
3. Éric Tymoigne, « Job guarantee and its critiques: Insights from the New Deal experience », *International Journal of Political Economy*, vol. 42, n° 2, été 2013, p. 63-87.
4. *Ibid.*

Les activités ont principalement concerné les infrastructures de transport, mais aussi la construction et la rénovation de bâtiments, les infrastructures liées à l'eau et les infrastructures de loisirs, et même la protection des forêts et la préservation des sols. Au total, les seuls revenus des personnes bénéficiant de ces programmes représentaient 1,6 % du PNB¹. Ces programmes ont eu des effets de relance économique, avec pour corollaire de nombreuses créations d'emplois, une croissance économique soutenue, le développement des infrastructures collectives, l'élévation générale du niveau de vie, l'amélioration de la qualité du travail et même la résolution de problèmes environnementaux.

Les programmes d'emplois publics ont cependant eu à relever certains défis, tenant surtout au fait qu'il s'agissait de programmes d'urgence ayant pour corollaire des difficultés d'organisation et de mise en œuvre. Les défis principaux ont concerné la capacité des programmes à fournir des formations et des tâches adaptées aux compétences des personnes, à éviter les distorsions de concurrence, à créer pour cette raison des structures capables d'accueillir des personnes éloignées de l'emploi et à fixer le niveau des salaires et la durée hebdomadaire du travail.

Après guerre, les démocrates américains ont raté trois fenêtres d'opportunité pour créer une garantie d'emploi au-delà des programmes contracycliques mis en place lors des crises². Il y a d'abord eu l'Employment Act en 1946. Si l'ambition était d'abord d'adopter un Full Employment Bill, cette loi a rencontré des oppositions, de sorte que l'objectif de « plein-emploi », associé au « droit à un emploi utile et rémunérateur », a été abandonné au profit d'un « emploi maximum³ », plus mesuré. La « guerre contre la pauvreté » proclamée en 1964 par le président Lyndon B. Johnson ne se concentrait pas sur la création d'emplois, mais davantage sur des programmes d'action communautaire pour développer l'*empowerment* des plus défavorisés. Enfin, en 1978,

le Full Employment and Balanced Growth Act prévoyait d'autoriser le gouvernement à créer un stock d'emplois publics peu qualifiés et rémunérateurs lorsque le marché ne fournirait pas suffisamment d'emplois. Mais, le programme étant finalement devenu non contraignant pour l'État au cours des débats, il ne l'a pas mis en œuvre.

Une idée postkeynésienne

La période de l'entre-deux-guerres voit également la théorie économique se renouveler, sous l'influence du keynésianisme qui justifie l'intervention de l'État⁴. Dans sa *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* publiée en 1936, John Maynard Keynes considère qu'il revient à l'État de mener des politiques économiques actives pour rétablir les équilibres du marché, en particulier en vue de résoudre le problème du chômage. Il mobilise pour cela trois leviers visant à stimuler la demande effective : l'encouragement des investissements, la baisse des taux d'intérêt (*via* une politique d'*open market*, c'est-à-dire des interventions des banques centrales) et les politiques publiques de grands travaux. Ces actions sont renforcées par l'effet multiplicateur, selon lequel tout investissement a un impact plus que proportionnel sur la richesse produite.

Pour Abba Lerner, auteur en 1944 de *The Economics of Control: Principles of Welfare Economics*, le gouvernement doit avoir pour finalité principale le plein-emploi. Il écrit ainsi que « le principe de préservation du plein-emploi et le taux d'investissement choisi déterminent entièrement le montant des emprunts ou des prêts entrepris par le gouvernement ». Il définit pour cela un cadrage de la politique économique, qu'il désigne comme la « finance fonctionnelle » reposant sur trois règles : le soutien à la demande, la baisse des taux d'intérêt (*open market*) et la mobilisation des fonds publics nécessaires. Les instruments

1. *Ibid.*

2. Alex Hoffman, « Securing the Right to Work: The History and Future of Job Guarantees », honors thesis, Durham, Duke University, 2022.

3. *Ibid.*

4. Quirin Dammerer, Antoine Godin et Dany Lang, « L'employeur en dernier ressort : une idée postkeynésienne pour assurer le plein-emploi permanent », in Eric Berr, Virginie Monvoisin et Jean-François Ponsot (dir.), *L'Économie postkeynésienne. Histoire, théories et politiques*, Paris, Seuil, 2018, p. 335-355.

de politique économique, qu'ils concernent les dépenses ou les prélèvements, sont ainsi indifférents dès lors qu'ils intègrent ce cadre.

Enfin, Hyman Minsky est le premier à formuler une « politique *systématique* » confiant à l'État le rôle d'employeur en dernier ressort dans son ouvrage *Stabiliser une économie instable* paru en 1986. Déjà, dans le contexte de la « guerre contre la pauvreté » proclamée en 1964 par le président Lyndon B. Johnson, ce dernier considérait que le remède était ce qu'il appelait le « plein-emploi strict », autrement dit des programmes de travaux publics ciblés sur les personnes pauvres pour leur offrir des opportunités

d'emploi tout en fixant un taux de salaire minimum. En 1986, il va plus loin et considère qu'une politique de plein-emploi et de réduction des inégalités aurait une fonction stabilisatrice pour un capitalisme régulièrement soumis aux crises financières. Il plaide ainsi pour l'instauration d'une Works Progress Administration (WPA), inspirée du New Deal, prévoyant un salaire plancher.

La tradition postkeynésienne en a pour partie repris l'idée de garantie d'emploi à la fin des années 1990 à travers des économistes comme William Mitchell, L. Randall Wray, Mathew Forstater ou Warren Mosler¹.

Le droit au travail et la question raciale

Le droit au travail est apparu aux États-Unis dès la fin du XIX^e siècle au sein des mouvements de libération des Noirs. On le retrouve en particulier chez le sociologue W. E. B. Du Bois, qui a lutté pour ce qu'il a appelé une « démocratie d'abolition² », succédant à la guerre de Sécession et à l'abolition de l'esclavage, pour créer de nouvelles institutions démocratiques, à l'origine d'une sécurité sociale pour tous et de la fin de la violence raciale.

C'est également ce qui a motivé l'engagement de Coretta Scott King qui, quelques jours seulement après l'assassinat de son mari Martin Luther King, déclarait en avril 1968 devant des travailleurs en grève à Memphis : « Maintenant, nous en sommes au point où nous devons avoir le pouvoir économique [...]. Chaque homme mérite le droit à l'emploi ou au revenu³. » Elle a par exemple fondé en 1974 le Comité national pour le plein-emploi/Conseil d'action pour le plein-emploi, dont l'objectif était d'obtenir une législation garantissant un emploi à tous ceux qui le souhaitaient, sans distinction de race ou de sexe. Ces emplois devaient par ailleurs, selon elle, répondre à des besoins sociaux en matière de santé, d'éducation, de mobilité, de culture, etc.⁴.

Le travail : un droit

Les pactes internationaux

Par les sacrifices qu'elle exige, la guerre justifie un impératif de justice sociale. C'est ainsi qu'il faut comprendre les réformes du droit international nées de la Seconde Guerre mondiale⁵. En 1944, la Conférence internationale du travail adopte la Déclaration

de Philadelphie, qui engage l'Organisation internationale du travail (OIT) à accompagner les États dans des programmes visant « la plénitude de l'emploi » ainsi que « l'emploi des travailleurs à des occupations où ils aient la satisfaction de donner toute la mesure de leur habileté et de leurs connaissances, et de contribuer le mieux au bien commun ». L'objectif de recherche du plein-emploi est également présent dans la Charte des Nations unies signée en 1945.

1. James Juniper, Timothy P. Sharpe et Martin J. Watts, « Modern monetary theory: contributions and critics », *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 37, n° 2, hiver 2014-2015, p. 281-307.
2. W. E. B. Du Bois, *Black Reconstruction in America. Toward a History of the Part which Black Folk Played in the Attempt to Reconstruct Democracy in America, 1860-1880*, New York, Russel & Russel, 1935.
3. Cité dans David Stein, « Why Coretta Scott King fought for a job guarantee », *Boston Review*, 17 mai 2017.
4. *Ibid.*
5. Élise Dermine, « Le droit au travail et les politiques d'activation des personnes sans emploi. Une étude critique de l'action internationale des droits humains dans la recomposition des politiques sociales nationales », thèse de doctorat en sciences juridiques, Université catholique de Louvain, 2015.

C'est dans ce contexte que le droit au travail est inscrit dans les textes sur les droits humains. La Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée en 1948 proclame ainsi que « toute personne a droit au travail ». On le retrouve également dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) adopté en 1966 et entré en vigueur dix ans plus tard. Le travail n'est pas seulement associé à un moyen de subsistance, mais aussi à celui de réalisation de soi¹. Lui sont associées des politiques en matière de formation, de plein-emploi, de rémunération, de non-discrimination, de vie décente, de sécurité et d'hygiène au travail, de promotion, de repos et loisirs, de droit syndical, de sécurité sociale, d'assistance, etc.

Comme le PIDESC, la Charte sociale européenne (CSE) adoptée en 1961 a fait du droit au travail le premier des droits socioéconomiques. Dans les deux documents, le travail est envisagé dans ses fonctions rémunératrices et productives, il doit participer au développement de la production et à l'élévation du niveau de vie. On y retrouve sensiblement les mêmes dispositions. Si l'Assemblée constitutive du Conseil de l'Europe prévoyait le droit des travailleurs à participer à la gestion de l'entreprise, cette proposition a été écartée au Comité des ministres. Seul le droit à l'information et à la consultation des travailleurs, plus modeste, a été ajouté dans la version révisée de 1991.

Le droit au travail a été inscrit dans d'autres conventions régionales relatives aux droits humains, à l'instar de la Charte de l'Organisation des États américains (1967), de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981) ou du Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels (1988).

Le droit à l'emploi en France

En France, pays pourtant marqué par une tradition ancienne de « droit au travail », remontant à la

Révolution, c'est un « droit à l'emploi » qui a été reconnu dans le préambule de la Constitution de 1946, cela tenant notamment à la progression de la société salariale, où l'emploi ancre le travailleur dans une organisation en lui apportant des revenus et des droits sociaux. Il apparaît ainsi que « chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi ».

L'examen des débats menant à cette rédaction s'avère instructif pour saisir la portée réelle de l'intention guidant le législateur². Des critiques ont notamment été faites sur l'usage de la notion d'emploi, très souvent associée dans les esprits à des emplois publics. Or cette approche d'un État employeur en dernier ressort ne semble pas envisagée, ou tout du moins paraît ambiguë, si l'on considère les quelques échanges sur le recours aux travaux publics pour rendre effectif ce droit. L'articulation entre « devoir de travailler » et « droit à un emploi » s'avère équilibrée, à condition de comprendre le droit d'obtenir un emploi comme la condition du devoir de travailler³.

La place de ce droit dans le préambule de la Constitution, plus que dans les articles, paraît en affaiblir la portée. De même, le fait qu'il s'agisse d'un droit-créance et non d'une liberté fondamentale conduit à devoir le concilier avec d'autres droits, comme le droit d'entreprendre, qui fonde le droit de recruter ou de licencier un salarié. Pour autant, le droit à l'emploi peut être considéré comme relevant du droit positif et du « bloc de constitutionnalité ». La jurisprudence constitutionnelle a ainsi pu s'y référer, notamment lors de décisions de janvier 1982 et mai 1983 sur la « contribution de solidarité » ou encore de janvier 1986 sur une loi fiscale. Selon elle, il revient à l'État d'« assurer au mieux le droit pour chacun d'obtenir un emploi ». Il devient ainsi possible d'interpréter ce droit comme « le fondement constitutionnel de la politique de l'emploi⁴ ».

Cela amène certains auteurs à défendre l'idée selon laquelle, s'il ne s'agit pas d'un droit subjectif opposable à l'État, il produit toutefois des effets concrets, notamment pour résoudre des questions de droit, ce

1. Matthew C. R. Craven, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on its Development*, Oxford/ New York, Clarendon Press/Oxford University Press, 1995.
2. Michel Verpeaux, « La valeur constitutionnelle du droit au travail », *Le Genre humain*, n°s 38-39, 2002, p. 177-197.
3. Jean Rivero et Georges Vedel, « Les principes économiques et sociaux de la Constitution : le Préambule », *Droit social*, vol. 31, 1947, p. 13-35.
4. François Gaudu, « L'emploi dans l'entreprise privée. Essai de théorie juridique », thèse de doctorat en droit privé, Université Paris 1, 1986.

qui lui confère une consistance. Ce droit vient ainsi légitimer les politiques de l'emploi, les protéger contre des remises en cause ou encore, plus que de simplement consacrer des droits dérivés (formation professionnelle, information sur l'emploi, reclassement), orienter l'interprétation d'autres règles, notamment en vue de la préservation de l'emploi¹.

1. Antoine Jeammaud et Martine Le Friant, « L'incertain droit à l'emploi », *Travail, genre et société*, n° 2, 1999/2, p. 29-45.

Territoires zéro chômeur de longue durée, un pas vers la garantie d'emploi ?

Malgré une décrue entamée en 2015, la France comptait encore, au troisième trimestre 2023, 5 millions de personnes à la recherche active d'un emploi¹ (demandeurs d'emploi de catégories A, B et C²). À titre de comparaison, elles étaient « seulement » 3 millions avant la crise économique et financière de 2008³. Parmi elles, 580 000 sont à la recherche d'un emploi depuis au moins un an et considérées comme des chômeurs de longue durée⁴. Parallèlement, on observe un recours croissant aux contrats courts, en particulier chez les femmes, ce qui illustre aussi la fragilité du marché du travail. Entre 2006 et 2018, le nombre de contrats à durée déterminée a augmenté de plus de 75 % en France et la part des contrats à temps partiel concerne désormais près d'un actif sur cinq⁵. On assiste ainsi, ces dernières années, à une scission du monde du travail avec, d'un côté, des salariés relativement protégés des aléas de la vie professionnelle et, de l'autre, des salariés précaires occupant successivement plusieurs postes instables. À cet égard, la France n'est pas une exception en Europe.

Ces dernières décennies, les pouvoirs publics ont réagi en réduisant les cotisations sociales, la durée du travail, ou en ayant recours à davantage de flexibilisation, sans nécessairement obtenir de résultats convaincants au regard des investissements opérés. Au-delà de ces dispositifs « balisés », d'autres initiatives plus originales ont vu le jour à partir des années 1970-1980 avec le développement des contrats aidés et de l'insertion par l'activité économique (IAE). Si leurs modèles diffèrent, il s'agit, dans les deux cas, de permettre à celles et ceux qui ne parviennent pas à trouver d'emploi faute de formation, d'expérience, en raison de leur âge ou de problèmes de santé (handicap, dépression, addiction, etc.) de se réinsérer durablement sur le marché du travail « classique »⁶. Le public est majoritairement masculin, peu qualifié (80 % des salariés de l'IAE ont un niveau de qualification inférieur au baccalauréat) et allocataire des minima sociaux. Les jeunes et les étrangers sont surreprésentés⁷. Malheureusement, en dépit d'incontestables succès, seule une minorité des bénéficiaires

1. D'après la Dares, 2,8 millions de personnes sont sans emploi (catégorie A) et 2,3 millions exercent une activité réduite (catégories B et C). Voir Dares et Pôle emploi, « Demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi au 3^e trimestre 2023 », *Dares indicateurs*, n° 55, octobre 2023.
2. En France, les demandeurs d'emploi sont inscrits à Pôle emploi selon cinq catégories : A, B, C, D et E. A : personne sans emploi, tenue d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi, à la recherche d'un emploi quel que soit le type de contrat (CDI, CDD, à temps plein, à temps partiel, temporaire ou saisonnier) ; B : individu ayant exercé une activité réduite de 78 heures maximum par mois, tenu d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi ; C : individu ayant exercé une activité réduite de plus de 78 heures par mois, tenu d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi ; D : individu sans emploi, qui n'est pas immédiatement disponible, non tenu d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi (demandeur d'emploi en formation, en maladie, etc.) ; E : personne pourvue d'un emploi, non tenue d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi. Régulièrement, les médias annoncent les chiffres du chômage et leur évolution. Ces chiffres-là relèvent uniquement les chômeurs de catégorie A.
3. Dares et Pôle emploi, « Demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi au 3^e trimestre 2023 », *op. cit.*
4. Insee, « Au quatrième trimestre 2022, le taux de chômage est quasi stable à 7,2 % », *Informations rapides*, n° 37, février 2023.
5. Insee, Statistique publique et Dares, *Emploi, chômage, revenus du travail*, Mayenne, « Insee références », 2021.
6. Une insertion « durable » dans l'emploi correspond à un contrat de travail de six mois ou plus.
7. Cour des comptes, *L'insertion des chômeurs par l'activité économique. Une politique à conforter, rapport public thématique*, janvier 2019, p. 130.

parvient à retrouver un emploi stable à l'issue d'un passage par l'un de ces dispositifs¹.

Face à ce constat émerge le projet Territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD) reposant sur trois hypothèses fondatrices :

- Personne n'est inemployable à condition d'adapter l'emploi et les conditions de travail.
- Ce n'est pas le travail qui manque car il existe dans tous les territoires des besoins non satisfaits.
- Ce n'est pas l'argent qui manque puisque la privation d'emploi entraîne des dépenses directes et des manques à gagner pour la collectivité.

Cette initiative originale, visant à résorber le chômage de longue durée, marque, dans ce contexte, une première étape dans la concrétisation d'une garantie d'emploi. Pour le comprendre, il faut revenir sur l'origine du projet, de ses principes à sa mise en œuvre, et sur les différentes évaluations qui en ont été faites.

Aux origines d'une innovation sociale

Imaginée par Patrick Valentin, chef d'entreprise et militant du droit à l'emploi, aux côtés d'autres acteurs engagés dans la lutte contre la précarité et les inégalités (ATD Quart Monde, Emmaüs France, le Secours catholique, la Fédération des acteurs de la solidarité, etc.), l'expérimentation TZCLD s'inscrit dans la lignée des projets portés par les acteurs de l'IAE depuis les années 1970. L'initiative capitalise ainsi sur l'expérience accumulée au niveau local dans différents territoires, à l'image du travail entrepris à Seiches-sur-le-Loir (Maine-et-Loire) à la fin des années 1990, ou de celui mené de manière distincte,

dans la première moitié des années 2010, à Prémery (Nièvre) ou Pipriac (Ille-et-Vilaine). Bien que l'expérimentation TZCLD s'appuie fortement sur l'IAE et ses structures, elle apporte une réponse complémentaire en s'en distinguant par au moins trois aspects.

D'abord, l'initiative n'est pas restrictive : tous les chômeurs de longue durée de plus d'un an habitant sur le territoire d'expérimentation depuis au moins six mois sont invités à intégrer l'entreprise à but d'emploi. Ensuite, l'expérimentation revêt une dimension territoriale forte : il faut résider sur le territoire depuis plus de six mois pour pouvoir l'intégrer et le projet concerne exclusivement les entreprises ou les habitants du territoire couvert par l'expérimentation. Enfin, le projet TZCLD s'articule avec une stratégie de développement territorial plus large qui implique un mode de gouvernance associant l'ensemble des acteurs locaux (élus, entrepreneurs, militants associatifs, habitants, personnes privées durablement d'emploi, économie sociale et solidaire (ESS) dont l'IAE et les structures de l'emploi adapté, etc.).

Comme le note l'économiste Philippe Semenowicz, spécialiste de l'insertion :

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 nécessaires à la mise en œuvre du programme².

Au final, contrairement à ce que l'on observe généralement dans le secteur de l'IAE, la portée de la démarche TZCLD est double : à la fois *individuelle* (réinsertion dans l'emploi de personnes qui en sont parfois fortement éloignées) et *territoriale* (développement de l'offre de services et stimulation de la consommation locale).

1. En 2017, selon la Cour des comptes, le taux d'insertion était de 46,7 % dans les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI), de 38,3 % dans les entreprises d'insertion (EI), de 36,1 % dans les associations intermédiaires (AI), de 26,9 % dans les ateliers et chantiers d'insertion (ACI).
2. Philippe Semenowicz, « Le programme "territoires zéro chômeur de longue durée", une "économie en commun" ? », Socioeco.org, mai 2016.

Départements d'accueil des premiers territoires habilités à l'expérimentation TZCLD (en gris)



Réalisation : Achille Warnant (2020).
Source : tzclcd.fr

Compte tenu de son originalité, à partir de 2014, le projet a suscité l'intérêt de quelques parlementaires, qui ont engagé une réflexion à ce sujet, aux côtés d'acteurs associatifs et d'élus locaux, en s'appuyant sur le droit à l'expérimentation des collectivités territoriales inscrit depuis 2003 dans la Constitution¹. Cette réflexion a abouti, à l'été 2015, au dépôt d'une proposition de loi « d'expérimentation territoriale

visant à résorber le chômage de longue durée » portée par le député PS de Côte-d'Or Laurent Grandguillaume, confortée, notamment, par la publication de deux rapports, l'un du Conseil d'État², l'autre du Conseil économique, social et environnemental (CESE)³, qui ont, tous deux, émis un avis favorable à la mise en place d'une expérimentation. La loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation

1. Loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales.

2. Avis consultatif sur la proposition de loi d'expérimentation pour des territoires « zéro chômage de longue durée », 12 novembre 2015.

3. Patrick Lenancker, « Expérimentation "Territoires zéro chômage de longue durée" : conditions de réussite », Les avis du Conseil économique social et environnemental, Paris, novembre 2015.

territoriale visant à résorber le chômage de longue durée a été adoptée dans ce contexte à l'unanimité à l'Assemblée nationale et au Sénat. Elle a rendu possible l'expérimentation du projet, pour une durée de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi (2016-2021), sur dix « microterritoires » comptant 5 000 à 10 000 habitants. Quatre territoires sélectionnés

sont situés dans des quartiers urbains fragiles (Paris 13^e Bédier-Boutroux/Oudiné-Chevaleret, Phalempins à Tourcoing et Oliveaux à Loos, Molles-Cizolles et centre ancien à Thiers, Saint-Jean à Villeurbanne) et six dans des territoires ruraux ou périurbains (Colombelles, Jouques, Mauléon, Pays de Colombey et du Sud Toulousain, Pipriac, Prémery).

Les programmes inspirants

Si la garantie d'emploi en tant que telle n'a jamais fait l'objet d'un programme, des initiatives approchantes ont pu être prises en Argentine, en Afrique du Sud ou en Inde.

Le plan Jefes y Jefas qui a été mis en place de 2002 à 2006 en Argentine était un programme d'emploi consistant, dans un pays en récession, à verser 150 pesos par mois aux personnes – en particulier aux femmes – appartenant à des ménages sans emploi comptant des enfants ou des personnes en situation de handicap, en contrepartie de la fourniture de services communautaires (garde d'enfants, soupe populaire, etc.) ou municipaux (entretien de bâtiments ou d'espaces publics), de la création de microentreprises (agriculture) ou de la participation à des activités de construction de petites infrastructures. En 2002, ce programme a concerné 2 millions de bénéficiaires pour un coût s'élevant à 1 % du PIB¹.

En Afrique du Sud, l'Expanded Public Works Program a été créé en 2004 pour lutter contre le chômage des populations noires. Il a fourni des contrats à durée déterminée payés au niveau du salaire minimum, en ciblant tout particulièrement les femmes, les jeunes et les personnes en situation de handicap. Cela a permis de développer des constructions à petite échelle ainsi que des services sociaux (petite enfance, soins à domicile et de proximité) et environnementaux, bien que la mise en œuvre n'ait pas été exempte de défauts (manque de qualification, périodes d'inactivité, etc.).

La Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee a été lancée en 2006 et étendue en 2008 à l'ensemble du pays pour garantir cent jours d'emploi salarié aux ménages de l'Inde rurale, ce qui a concerné 45 millions de personnes dès sa première année. Elle a permis de développer des travaux peu qualifiés : terrassement, construction de réservoirs d'eau, de puits, de routes, reboisement, conservation des sols, etc.².

Une mise en œuvre expérimentale et territorialisée

L'expérimentation TZCLD repose sur trois grands principes. D'abord, elle part des personnes privées durablement d'emploi et doit être développée avec elles dans la durée. TZCLD est un projet de territoire

qui repose 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 territoriale³. 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

1. Hugh Sturgess, « Would a job guarantee jobs? An analysis of employer of last resort proposal », thèse en économie politique, Sydney, Université de Sydney, 2016.

2. *Ibid.*

3. « L'exhaustivité réside dans la volonté et la capacité collectives des acteurs locaux, réunis au sein du CLE [comité local pour l'emploi], à mobiliser leurs outils respectifs pour proposer un emploi décent et accessible à toute personne volontaire qui en est durablement privée. Elle exige des démarches proactives pour identifier et aller vers les personnes qui, pour de multiples raisons, n'ont pas recours au droit à l'emploi tout en aspirant à travailler. L'atteinte de l'exhaustivité nécessite un pilotage permanent assuré par le CLE. » Voir « Les fondamentaux » sur le site de Territoires zéro chômeur de longue durée, rubrique « Les convictions et fondamentaux », p. 3.

des territoires et des salariés. L'embauche est non sélective. L'emploi est produit en fonction des savoir-faire, mais aussi des souhaits des salariés. Il doit être stable (en CDI) et le salarié, en capacité de l'exercer. L'emploi proposé peut être à temps partiel ou à temps complet. Il doit s'accompagner d'une montée en compétences des individus. Selon un principe de « suppléantarité », 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.

Chacun des territoires habilités se voit doté d'un comité local pour l'emploi (CLE) et d'une entreprise à but d'emploi (EBE). Le CLE veille au bon déroulement de l'expérimentation à l'échelle locale. Rassemblant des acteurs divers (institutions locales, services de l'État, entreprises, acteurs de l'insertion, associations, etc.), il a trois objectifs principaux : construire et entretenir le consensus local autour du projet, faire connaître l'expérimentation aux personnes durablement privées d'emploi, rechercher de nouvelles activités en respectant un principe de non-concurrence et de complémentarité avec l'offre existante sur le territoire. Le CLE joue ainsi un rôle majeur « dans l'orientation des activités et des recrutements de l'EBE et assure la légitimité de l'expérimentation vis-à-vis des acteurs économiques privés et publics locaux mais également des demandeurs d'emploi candidats à l'entrée dans l'expérimentation¹ ».

L'EBE génère de l'activité pour créer des emplois. Elle cherche en effet à dégager un petit chiffre d'affaires lié à l'activité de ses salariés dans des domaines qui varient d'un territoire à l'autre (maraîchage,

bûcheronnage, recyclage, gardiennage, etc.). Parallèlement, elle reçoit de l'État et des conseils départementaux² une contribution au développement de l'emploi (CDE) de 24 595 euros³ par an et par personne embauchée en contrat à durée indéterminée (pour un temps plein)⁴. Ce montant doit être mis en comparaison avec le coût estimé du chômage de longue durée pour une personne seule (18 000 euros/an) calculé en 2015 par le mouvement ATD Quart Monde dans le cadre d'une étude macroéconomique (puis actualisé en 2017)⁵. L'objectif de l'association était alors de :

déterminer ce que deviendraient différentes dépenses et manques à gagner, pour la collectivité publique considérée dans sa globalité, si le projet s'appliquait à l'ensemble du territoire français et que l'ensemble du public cible faisait le choix de reprendre un emploi à temps plein dans le cadre de celui-ci (donc payé au SMIC)⁶.

En principe, et contrairement au cas des dispositifs d'aide à l'emploi plus traditionnels, c'est donc pratiquement un jeu à somme nulle pour l'État : celui-ci ne fait en grande partie que rediriger vers les EBE des dépenses qu'il aurait faites de toute façon, mais sans parvenir à réinsérer les personnes éloignées de l'emploi.

Au niveau national, les territoires habilités peuvent compter sur le soutien de l'association gestionnaire du fonds Expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée (ETCLD) et de l'association Territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD).

ETCLD est chargée de dresser le bilan de l'expérimentation, du suivi et de l'animation des territoires

1. Dares, *Expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée. Rapport final du comité scientifique*, avril 2021.

2. Depuis la loi 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 », la participation des départements est devenue obligatoire. Pour aller plus loin, voir « Les Départements et le projet Territoires zéro chômeur de longue durée », TZCLD, mai 2023.

3. Ce montant a récemment été revu à la baisse. Du 1^{er} octobre 2023 au 30 juin 2024, l'arrêté annuel a fixé le montant de la part de l'État à 95 % du smic brut horaire par équivalent temps plein (ETP) contre 102 % auparavant. Ainsi, la participation des départements s'élève à 15 % de 95 % du smic brut horaire par ETP. En mai 2023, le montant total de la contribution au développement de l'emploi (CDE) s'élève à 22 906 euros par ETP par an.

4. ATD Quart Monde estime à 43 milliards d'euros en 2017 le coût du chômage en France. Dans le détail, 26 % seraient liés aux dépenses sociales (RSA, AAH, APL, etc.), 20 % aux coûts induits par les conséquences sociales du chômage de longue durée dans différents domaines (logement, santé, sécurité, protection de l'enfance, etc.), 19 % aux coûts engendrés par l'aide à la recherche d'un emploi (ASS, structures d'accompagnement, etc.), 35 % au manque à gagner en impôts et en cotisations sociales. Voir Christine Abrossimov et Denis Prost, *Étude macro-économique sur le coût de la privation d'emploi*, Pierrelaye, ATD Quart Monde, 2017.

5. *Ibid.*

6. *Ibid.*

concernés. Présidé par l'industriel Louis Gallois, le fonds a pour mission de piloter la mise en œuvre du projet, d'aider les acteurs locaux dans le déploiement de l'expérimentation et de financer une fraction de la rémunération des personnes embauchées dans les entreprises conventionnées¹.

TZCLD a une fonction d'accompagnement, de formation, de soutien aux territoires, de communication et de plaidoyer. Composée, notamment, d'ATD Quart Monde, du Secours catholique, d'Emmaüs France, du Pacte civique et de la Fédération des acteurs de la solidarité et présidée par Laurent Grandguillaume, elle est chargée de tirer les enseignements de l'expérimentation en vue de la faire évoluer positivement, d'apporter de l'aide aux territoires qui souhaiteraient mettre en œuvre la démarche et de faire connaître TZCLD auprès de différents acteurs issus du monde économique, politique, associatif ou institutionnel, en France et ailleurs en Europe. L'association TZCLD joue également un rôle de carrefour entre les acteurs du projet et le monde académique à travers un observatoire lancé en mai 2022.

Quels enseignements tirer de l'expérimentation ?

Rappelons que l'exercice de l'évaluation est consubstantiel au principe de l'expérimentation. Au-delà de la contrainte qu'elle fait peser sur les acteurs, elle est considérée comme un « outil de pilotage » et un « vecteur de diffusion du projet² ». C'est aussi une obligation légale qui doit permettre à l'arrivé au législateur de choisir entre trois scénarios : la généralisation des mesures, leur abandon, ou leur maintien

dans un périmètre restreint³. Depuis 2016, l'expérimentation TZCLD a ainsi fait l'objet de très nombreuses évaluations au niveau local comme au niveau national :

- une évaluation interne, qualitative et quantitative, menée par ETCLD dans le cadre de sa mission d'animation et d'accompagnement des territoires expérimentaux ;
- une évaluation externe et indépendante, qualitative et quantitative, conduite par le comité scientifique selon les modalités prévues par la loi. Les territoires étudiés sur le volet qualitatif lors de l'évaluation de la première étape ont été ceux de Colombelles, de Jouques, de la Métropole européenne de Lille et de l'ex-communauté de communes Entre Nièvres et Forêts ;
- une évaluation externe complémentaire, quantitative, menée par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'Inspection générale des finances (IGF), en collaboration avec la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), membre du comité scientifique, commanditée par le ministère du Travail et celui de l'Économie et des Finances, visant à déterminer les recettes générées par la reprise d'un emploi dans le cadre de l'expérimentation ;
- une série d'évaluations localisées réalisées par des universitaires et/ou à la demande des collectivités concernées, comme ce fut le cas, par exemple, à Mauléon, Colombey ou Prémery.

Ces évaluations diffèrent sur certains points et ont même pu susciter des débats, en particulier concernant le modèle économique des structures⁴. Elles tendent toutefois dans l'ensemble à conforter le bien-fondé de l'expérimentation en rappelant que, si ses effets territoriaux restent difficiles à évaluer, les impacts sur les personnes ayant intégré le projet sont significatifs.

1. Voir le site Expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée, rubrique « Le Fonds d'expérimentation ».

2. « Capitalisation. Synthèse des travaux », TZCLD, 2020.

3. Cette dernière option a été rendue possible par la loi 3DS du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et la simplification.

4. Dans un rapport parlementaire daté de 2020, rédigé 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 « territoire zéro chômeur de longue durée », la députée Marie-Christine Verdier-Jouclas (LREM) indique qu'« il convient de ne pas faire de la neutralité financière du dispositif une condition préalable de la poursuite de l'expérimentation ».

Au niveau individuel, une majorité de salariés considèrent ainsi leur entrée dans le projet TZCLD comme une véritable opportunité¹. 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 cependant place le plus souvent à la satisfaction et au soulagement. Au final, l'intérêt de TZCLD pour les personnes intégrant le projet est double. D'un point de vue social, elles sortent de leur isolement et ont le sentiment d'être reconnues pour le travail qu'elles accomplissent. D'un point de vue économique, l'entrée dans l'EBE et l'accès à un emploi en CDI leur permettent 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 territorial, 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 et joue également un rôle d'amortisseur en cas de crise. En effet, les activités nouvelles créées dans le cadre de TZCLD sont destinées à satisfaire les besoins utiles 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) fondé 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'activité, en particulier lorsque la conjoncture économique est mauvaise.

Les résultats de la première phase de l'expérimentation sont particulièrement encourageants. Depuis le début du projet, dans les 58 territoires habilités, 3 602 personnes privées durablement d'emploi (PPDE) sont sorties de cette situation. Sur ce total, nombreuses sont celles à avoir retrouvé un travail en dehors de TZCLD avant même un passage en EBE².

Une diversité de systèmes de garantie d'emploi dans le monde

On compte à travers le monde une grande diversité de modèles de garantie d'emploi. Comme le note Olivier De Schutter, rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme à l'ONU, dans un rapport consacré au sujet, il n'existe pas de « meilleur modèle » : chacun doit tenir compte « des conditions locales et être conçu conjointement par les partenaires sociaux, la société civile et les autorités publiques³ ».

Il en existe un peu partout dans le monde : en Europe, en Afrique, en Amérique du Sud... Ces politiques sont parfois ouvertes à l'ensemble de la population. D'autres fois, elles sont ciblées sur les personnes précaires. De la même manière, le périmètre choisi varie d'un pays à l'autre. Si l'Inde *via* la Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee (*voir supra*) s'adresse exclusivement aux territoires ruraux, l'Éthiopie et le Mexique n'ont pas suivi le même chemin. Dans le premier cas a été mis en place un programme ciblant les espaces sujets aux sécheresses (et donc à l'insécurité alimentaire) tandis que, dans le second, la politique déployée fut destinée aux villes comptant moins de 5 000 habitants. Dans les pays les plus développés, les prestations sont rémunérées par un salaire alors qu'ailleurs cela peut prendre la forme de bons alimentaires. Il est à noter que ces programmes sont le plus souvent limités dans le temps, comme on l'observe en Côte d'Ivoire avec le programme « Travaux de haute intensité de main-d'œuvre » (six mois).

1. Dares, *Expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée : rapport final du comité scientifique*, avril 2021, p. 22.

2. Chiffres au 31 août 2023, communiqués par le Fonds d'expérimentation.

3. Olivier De Schutter, « La garantie d'emploi comme outil de lutte contre la pauvreté », Nations unies, avril 2023, p. 10. L'ensemble des informations détaillées dans cet encadré est extrait de ce rapport.

Initialement limitée à dix territoires, l'expérimentation a été prolongée de cinq ans et étendue à au moins une cinquantaine d'autres territoires en métropole et en outre-mer¹. Le financement de la CDE, la dotation d'amorçage et les compléments ponctuels restent, dans ce cadre, pilotés par le fonds Expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée. En élargissant le panel expérimental, cette nouvelle étape doit permettre d'affiner les enseignements tirés de la première phase afin de préparer la suite. Elle offre en outre l'occasion de tester de nouveaux modèles, comme c'est le cas, par exemple, dans la Nièvre. Dans ce département rural particulièrement touché par le chômage, les élus ont souhaité conduire une action coordonnée à l'échelle du Pays nivernais-Morvan, afin de mutualiser leurs moyens et leurs compétences.

Fort de ses premiers succès, l'expérimentation TZCLD pourrait donc être amenée, dans les prochaines années, à s'étendre à de nouveaux territoires dans le cadre français et éventuellement à évoluer. Pour ce faire, les promoteurs de la démarche peuvent compter sur le soutien actif de nombreux élus locaux et parlementaires issus d'organisations politiques différentes. L'initiative est par ailleurs en train de faire tache d'huile en Europe avec le déploiement de territoires en Belgique ou en Italie. Dans ce contexte, et à l'approche des élections européennes de juin 2024, TZCLD pourrait ainsi nourrir utilement la réflexion sur la question d'une garantie d'emploi territorialisée à l'échelle des 27 pays membres de l'Union européenne en incluant, notamment, un volet souvent négligé : la dimension territoriale.

1. 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 « territoire zéro chômeur de longue durée » et décret n° 2021-863 du 30 juin 2021 relatif à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée ».

Vers une garantie d'emploi territorialisée à l'échelle de l'Union européenne ?

La France n'est pas le seul pays en Europe à expérimenter des dispositifs de garantie d'emploi. Si la démarche TZCLD est bien avancée, d'autres projets ont vu le jour ces dernières années en Autriche, en Belgique ou en Italie. Ces expériences méritent elles aussi d'être regardées de près dans l'optique d'une éventuelle généralisation du principe de garantie d'emploi à une échelle européenne alors qu'Eurostat estime, en mai 2023, à 12,9 millions le nombre de chômeurs dans l'UE (soit 5,9 % de la population active)¹.

Des expériences européennes sur lesquelles capitaliser ?

État des lieux des initiatives européennes

À l'échelle européenne, une coalition pour le droit à l'emploi semble se dessiner sous l'influence notamment de l'initiative TZCLD², comme en attestent les propos tenus par Nicolas Schmit, commissaire européen à l'emploi et aux droits sociaux, lors d'un débat au Parlement européen organisé en juin 2023 :

J'ai été fasciné et convaincu par ce projet parce que c'est à la fois un engagement social, mais au-delà, il reflète des valeurs de notre société. Lancer cette initiative et essayer de lui donner maintenant une dimension européenne est extrêmement important [...]. Maintenant que le débat sur Territoires zéro chômeur est lancé à l'échelle européenne, il faut mettre toutes ces bonnes expériences ensemble et permettre que de nouvelles jaillissent, qu'on puisse s'en inspirer, trouver un soutien, et évidemment aussi de l'argent³.

Plusieurs projets actuellement à l'œuvre chez nos voisins européens, comme en Belgique ou en Italie, se réfèrent ainsi à l'expérience de TZCLD.

En Belgique, les gouvernements wallon et bruxellois font part en 2019 de leur volonté d'expérimenter la démarche. Cette année-là, la Déclaration de politique régionale (DPR) bruxelloise indique que « le gouvernement mettra en œuvre, dans les quartiers statistiquement les plus pertinents, un projet pilote inspiré du modèle des territoires "Zéro chômeur de longue durée" et adapté à la réalité urbaine bruxelloise » dans l'objectif de « mieux répondre aux besoins de la région et aux compétences des chercheurs d'emploi⁴ ». La DPR wallonne indique de son côté que la « Wallonie fixera le cadre légal pour développer l'approche "territoire zéro chômeur de longue durée" sur des territoires volontaires et, sur la base d'une

1. Au-delà de ce premier constat, il convient de rappeler que les inégalités entre pays membres de l'UE en matière de chômage sont très importantes. Le taux de chômage, au sens du Bureau international du travail (BIT), des 15-74 ans en Espagne est, par exemple, de 12,9 % contre 3 % en Allemagne. Eurostat, « Le taux de chômage à 6,4 % dans la zone euro », *op. cit.*
2. Voir à ce titre « Une coalition pour le droit à l'emploi se dessine à l'échelle européenne », TZCLD, 17 juillet 2023.
3. Voir sur YouTube « Nicolas Schmit parle de TZCLD au Parlement européen », TZCLD, 7 juillet 2023.
4. Yves Martens, « "Territoires zéro chômeur de longue durée" : outil intéressant ou poudre aux yeux ? », *Politique*, octobre 2019.

démarche volontaire des demandeurs d'emploi, assurera la mise en place d'expériences pilotes dans certains bassins d'emploi, à partir d'un travail avec les acteurs de terrain, notamment avec le soutien des dispositifs d'économie sociale, en mobilisant les outils existants¹ ».

Une publication de l'Université libre de Bruxelles indiquant que « le coût moyen net pour les pouvoirs publics engendré par la remise à l'emploi d'une PPDE bruxelloise dans le cadre d'une expérimentation bruxelloise TZCLD (coût moyen public net d'un travailleur bruxellois TZCLD) » serait « moindre que le coût annuel moyen qui serait supporté par les pouvoirs publics si ces PPDE bruxelloises étaient laissées en inactivité² » et la publication, l'année suivante, d'un avis positif du Conseil consultatif de l'entrepreneuriat social (CCES), un organisme réunissant des responsables et des experts des secteurs de l'insertion, ont conforté cette volonté³. En Wallonie, 17 territoires s'appêtent à expérimenter le projet. À Bruxelles, il est au centre de la nouvelle série de « contrats de quartier durable⁴ ». Il pourrait également être expérimenté en Flandre où plusieurs initiatives sont portées par Saamo, une association qui concourt à l'éducation spécialisée, la protection et la réinsertion d'enfants, d'adolescents et d'adultes. Ces projets régionaux semblent bien avancés et le ministre fédéral de l'Emploi dit d'ailleurs vouloir les soutenir. Des critiques émergent cependant, à cette échelle, sur l'avant-projet de loi de « territoires de soutien aux chômeurs de longue durée ». En effet, « là où l'expérimentation française garantit un contrat de travail à durée indéterminée, le projet fédéral crée une nouvelle catégorie de sous-emploi : l'engagement repose-rait sur la signature d'une convention dont la durée dépendrait du maintien des conditions d'accès aux allocations initiales⁵ » dans une logique de *workfare*.

En Italie, la municipalité de Rome, en lien avec l'Université La Sapienza, s'est récemment saisie du projet qui sera prochainement expérimenté dans les quartiers populaires de Tor Bella Monaca et du Corviale, qui font l'objet d'un important programme de renouvellement urbain. Une association, Territori disoccupazione zero, regroupant des collectivités locales mobilisées pour la mise en place du projet, a également été créée dans l'optique d'une diffusion à d'autres territoires.

En Autriche, un dispositif équivalent à l'initiative TZCLD est expérimenté, depuis 2020, à Marienthal. Cette petite ville située dans la périphérie de Vienne est célèbre pour avoir fait l'objet de nombreuses recherches sur les effets du chômage dans les années 1930 après la fermeture du principal employeur du territoire⁶. Si la situation est aujourd'hui très différente – l'Autriche étant en situation de plein-emploi avec un taux de chômage de 4,6 % selon Eurostat⁷ –, une partie de la population peine toujours à s'insérer durablement dans l'emploi. Face à ce constat, le service public autrichien de l'emploi, aidé par des chercheurs de l'Université d'Oxford, a décidé de mettre en œuvre un projet de garantie d'emploi destiné à tous les chômeurs de longue durée. Les salariés bénéficient en outre d'une formation et d'une aide à la recherche d'emploi.

Ailleurs en Europe, il existe également d'autres dispositifs n'ayant pas de lien direct avec TZCLD mais s'inscrivant eux aussi dans un schéma de garantie d'emploi. C'est le cas en Grèce avec la mise en place en 2011 du programme Kinofelis sous l'égide du Levy Economics Institute (Direct Job Creation for Turbulent Times in Greece). Entre septembre 2016 et novembre 2017, le projet, vu comme un moyen de soutenir le pays, alors en pleine crise économique,

1. *Ibid.*

2. Maxime Fontaine, Malory Rennoir et Ilan Tojerow, « Étude des conditions budgétaires liées à la mise en place d'un dispositif "Territoire Zéro Chômeur de longue durée" (TZCLD) en Région de Bruxelles-Capitale », département d'économie appliquée de l'ULB, septembre 2020, p. 4.

3. Conseil consultatif de l'entrepreneuriat social, « Avis d'initiative. Balises pour la mise en place de Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée en Région de Bruxelles-Capitale », Bruxelles, juin 2021.

4. Un plan d'action limité dans le temps et l'espace, conclu entre la Région, la commune et les habitants d'un quartier.

5. Collectif, « Quel avenir pour le projet "territoire zéro chômeur" en passe d'être dénature ? », *L'Écho*, 11 juillet 2023.

6. Paul Lazarsfeld, Marie Jahoda et Hans Zeisel, *Les Chômeurs de Marienthal*, Paris, Éditions de Minuit, « Documents », 1982.

7. Eurostat, « Le taux de chômage à 6,4 % dans la zone euro », *op. cit.*

a profité à 45 000 participants, mais pour une durée extrêmement limitée¹. Aux Pays-Bas, la municipalité de Groningue, qui mène depuis plusieurs années des politiques sociales innovantes, a mis en place en 2020 un programme pilote, financé par la collectivité, visant à offrir un « emploi de base » à des personnes qui en sont fortement éloignées. Les emplois créés sont axés sur l'amélioration de la qualité de vie dans la ville. Ils concernent l'entretien et la maintenance des espaces publics, des centres communautaires, et différentes activités au sein des administrations. La municipalité s'est parallèlement rapprochée des principaux employeurs locaux pour aider les demandeurs d'emploi à retrouver un emploi stable. En Allemagne, le Land de Berlin, aidé au démarrage par un fonds fédéral dédié, a lancé en 2019 une expérimentation de cinq ans dans l'objectif – atteint en 2020 – de créer 1 000 emplois, principalement dans les métiers du soin.

Des programmes qui ouvrent des perspectives

Qu'ils soient ou non inspirés de la philosophie de TZCLD, ces dispositifs offrent tous des perspectives intéressantes. Les évaluations réalisées convergent pour souligner les effets positifs sur la vie des bénéficiaires. Ces initiatives permettent en effet aux personnes les plus éloignées de l'emploi, en raison de difficultés sociales et professionnelles particulières (âge, état de santé, précarité), de profiter d'un nouvel élan et de renouer avec une forme de stabilité. Au-delà de la dimension financière, les salariés pouvant déménager dans un logement plus confortable, acquérir une voiture ou tout simplement partir en vacances parfois pour la première fois depuis de longues années, l'intégration dans ces dispositifs permet aux salariés d'avoir une vie sociale plus riche et de retrouver de l'estime de soi. Les évaluations réalisées insistent par ailleurs sur le faible coût de ces dispositifs pour les finances publiques. En Grèce,

le Levy Economics Institute affirme ainsi qu'une généralisation à l'ensemble du pays coûterait entre 1,5 % et 5,4 % du PIB, mais rappelle qu'une partie substantielle de ces dépenses serait récupérée grâce à des revenus plus élevés². Le coût net serait au final compris entre 0,6 % et 2,2 % du PIB selon l'ampleur du programme³.

Si, dans ce contexte, les initiatives qui voient le jour un peu partout en Europe ouvrent des pistes encourageantes et laissent entrevoir une possible diffusion à d'autres territoires, les projets actuellement mis en œuvre demeurent relativement modestes. Ils sont généralement limités à quelques dizaines ou centaines de salariés répartis dans une poignée de territoires. La durée de ces expérimentations dépasse par ailleurs rarement les cinq ans. Après plusieurs années d'hésitation, il est désormais temps de franchir une nouvelle étape en envisageant la mise en œuvre d'une garantie d'emploi territorialisée à l'échelle des 27 pays membres de l'UE. En effet, nous avons la conviction qu'une telle initiative aurait la capacité de stimuler l'emploi, de promouvoir la cohésion sociale, de soutenir la transition écologique et de renforcer le projet européen dans son ensemble.

Pour un programme européen de garantie d'emploi territorialisée

Une proposition de la Fondation européenne d'études progressistes

L'économiste américaine Pavlina R. Tcherneva, conseillère économique de Bernie Sanders, est à l'origine d'un ouvrage au succès retentissant à l'échelle internationale sur la garantie d'emploi, publié en

1. Rania Antonopoulos, Dimitri B. Papadimitriou et Taun Toay, « Direct job creation for turbulent times in Greece », Levy Economics Institute of Bard College, New York, novembre 2011, p. 106.
2. Rania Antonopoulos, Sofia Adam, Kijong Kim, Thomas Masterson et Dimitri B. Papadimitriou, « Responding to the unemployment challenge: A job guarantee proposal for Greece », Levy Economics Institute of Bard College, New York, juin 2014.
3. *Ibid.*

2020 et traduit en français l'année suivante¹, dans lequel elle s'attaque au chômage structurel. Dénonçant les banques centrales qui font le choix du chômage au nom de la lutte contre l'inflation – ce qu'elle désigne par l'acronyme NAIRU² –, elle remarque que le « yo-yo » entre phases de récession et de reprise renforce le chômage de longue durée en créant de l'inemployabilité, en plus des dégâts sanitaires et sociaux.

Elle propose en conséquence de remplacer le NAIRU par un autre stabilisateur économique : la garantie d'emploi, autrement dit un système de création d'emplois à la fois publics, volontaires, au salaire minimum et temporaires. Pendant les phases de récession, la garantie d'emploi permettrait de soutenir les prix en assurant le plein-emploi ; pendant les phases de reprise, le secteur privé prendrait le relais en proposant des salaires plus attractifs. Au-delà de ses effets sociaux, cette politique viendrait renforcer les services publics et répondre à des besoins sociaux non satisfaits en développant des activités autour du *care*, de la protection de l'environnement ou des petites infrastructures locales.

Prévoyant son financement par création monétaire, elle estime son coût au maximum à 1,5 % du PIB, et même neutre en prenant en compte le recyclage des dépenses passives et les effets multiplicateurs de la dépense publique sur l'activité économique. Financé au niveau fédéral, le programme doit, selon elle, être administré de façon décentralisée en s'appuyant sur les États fédérés, les municipalités, les associations, les entreprises sociales ou les coopératives pour identifier les besoins, construire les projets et, au final, démocratiser l'économie.

Cette proposition a fait l'objet d'une adaptation dans le contexte européen à travers une note politique de la Fondation européenne d'études progressistes

(FEPS) cosignée en septembre 2022 avec la députée européenne Aurore Lalucq³. Mentionnant plusieurs expérimentations, dont en premier lieu TZCLD, les autrices proposent de mettre en œuvre un programme de garantie d'emploi à l'échelle européenne, ciblé sur les emplois verts et l'économie du *care*, qui viendrait non seulement concrétiser le socle des droits sociaux européens, mais aussi contribuer à une économie verte et inclusive dans le cadre du Green New Deal. Il pourrait s'appuyer sur l'article 148 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui prévoit des lignes directrices sur l'emploi.

Si le programme de garantie jeunes offre un précédent, il a le défaut de faire reposer son financement sur les États. C'est la raison pour laquelle Pavlina R. Tcherneva et Aurore Lalucq proposent de pérenniser le programme SURE⁴ consistant à octroyer jusqu'à 100 milliards d'euros de prêts à des conditions favorables aux États pour protéger les emplois et les revenus pendant la pandémie. En complément, les États pourraient émettre des titres, soutenus par la Banque centrale européenne, pour financer leurs projets respectifs. Les coûts évités, estimés en 2010 à 19 991 euros en Espagne, 25 550 euros en Allemagne, 28 73 euros en France ou 33 443 euros en Belgique⁵, seraient par ailleurs incitatifs.

L'avis du Comité européen des régions

La social-démocratie est également à l'origine d'un avis d'initiative du Comité européen des régions concernant la perspective d'un programme zéro chômage de longue durée. Rapporté par le Belge Yonnet Polet, premier échevin de Berchem-Sainte-Agathe (Belgique) et secrétaire général adjoint du Parti socialiste européen (PSE), il a été adopté à l'unanimité en mai 2023⁶. Cet avis fait d'abord état du niveau

1. Pavlina R. Tcherneva, *La Garantie d'emploi. L'arme sociale du Green New Deal*, Paris, La Découverte, 2021.

2. NAIRU signifie « *non-accelerating inflation rate of unemployment* », c'est-à-dire le taux de chômage qui n'accélère pas l'inflation.

3. Pavlina R. Tcherneva et Aurore Lalucq, « A Job Guarantee for Europe », Bruxelles, Fondation européenne d'études progressistes, septembre 2022.

4. SURE est l'acronyme de « *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* », c'est-à-dire le soutien à l'atténuation des risques du chômage en cas d'urgence.

5. Maarten Gerard, Daphné Valsamis et Wim Van der Beken, *Why Invest in Employment? A Study on the Cost of Unemployment*, Bruxelles, European Federation for Services to Individuals, décembre 2012.

6. Comité européen des régions, « Avis. Chômage de longue durée : la perspective locale et régionale », 24-25 mai 2023.

du chômage de longue durée en Europe, qui concernait en 2021 près de 6 millions de personnes, dont 2,5 millions de jeunes âgés de 15 à 29 ans. Il rappelle que le socle européen des droits sociaux stipule que :

toute personne a le droit de bénéficier, en temps utile, d'une aide adaptée à ses besoins afin d'améliorer ses perspectives d'emploi salarié ou non salarié. Cela inclut le droit de recevoir une aide en matière de recherche d'emploi, de formation et de reconversion¹.

Le plan d'action qui le décline, la recommandation de la Commission² lui étant associée et la déclaration de Porto³ fixent des orientations pour passer, dans la phase post-Covid-19, de la protection des emplois au soutien à la création d'emplois et aux transitions professionnelles en vue de répondre à la double transition écologique et numérique. Pourtant, aucune initiative n'a été prise pour lutter contre le chômage de longue durée depuis 2016⁴. Dans ce contexte, l'avis d'initiative s'appuie sur les expérimentations

dans lesquelles les collectivités locales jouent un rôle clé, tant le programme TZCLD conduit en France depuis 2016⁵ et en Belgique depuis 2022 que la garantie d'emploi mise en place à Gramatneusiedl en Autriche ou le *Basisbaan* (emploi de base) expérimenté à Groningue aux Pays-Bas depuis 2020. Il souligne que ces expérimentations qui se déroulent en Belgique et aux Pays-Bas bénéficient déjà d'un financement du Fonds social européen + (FSE+) faute de dispositif d'activation des dépenses passives dans ces États. Il propose en conséquence de mobiliser des moyens pour diffuser ces initiatives, d'une part en réservant des fonds du FSE+ pour soutenir la création et le développement des projets, et d'autre part en facilitant l'accès des entreprises de l'ESS aux fonds européens pour lutter contre le chômage de longue durée dans le cadre de la recommandation du Conseil sur le plan d'action en faveur de l'économie sociale adoptée le 29 septembre 2023⁶.

Les six principes communs se dégageant de ces expérimentations selon l'avis d'initiative du Comité européen des régions

- 1) Personne n'est inemployable lorsque les emplois sont adaptés aux capacités et aux compétences des individus et qu'il existe à la fois des emplois qui ne sont pas proposés sur le marché du travail et des activités et des services qui ne sont pas proposés par le secteur privé ou public.
- 2) Les chômeurs de longue durée participent sur une base volontaire, ce qui, contrairement au travail forcé ou à l'aide conditionnelle, leur permet de s'approprier réellement le projet, et les programmes sont étendus aux personnes qui ne sont plus inscrites auprès des services publics de l'emploi.
- 3) Des emplois de qualité sont créés en fonction des compétences des demandeurs d'emploi et de leur situation individuelle, notamment de leur état de santé et de leur situation familiale.
- 4) Les participants sont rémunérés au moins au salaire minimum, ont des horaires de travail adaptés et bénéficient d'un contrat à durée indéterminée.
- 5) Un service est fourni qui bénéficie à l'ensemble du territoire sans créer de concurrence avec les entreprises existantes.
- 6) Une approche participative et inclusive est adoptée, lancée au niveau local avec le public et toutes les parties prenantes concernées.

1. Parlement européen, Conseil de l'Union européenne et Commission européenne, « Proclamation interinstitutionnelle sur le socle européen des droits sociaux », Bruxelles, 17 novembre 2017, p. 8.
2. Recommandation de la Commission du 4 mars 2021 concernant un soutien actif et efficace à l'emploi (EASE).
3. Déclaration de Porto du Conseil européen du 8 mai 2021.
4. Recommandation du Conseil du 15 février 2016 relative à l'intégration des chômeurs de longue durée sur le marché du travail.
5. 58 territoires expérimentateurs au mois d'août 2023. Voir le site Expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée, rubrique « Les territoires expérimentaux ».
6. Conseil de l'Union européenne, « Recommandation du Conseil relative à la mise en place des conditions-cadres de l'économie sociale – Accord politique », 29 septembre 2023.

Surtout, cet avis se positionne en faveur d'une duplication du programme de garantie jeunes, de ses dispositifs comme de ses méthodes, en créant un fonds *ad hoc* doté de 750 millions d'euros pour lancer de nouveaux projets pilotes. Il cible particulièrement pour cela les régions européennes les plus touchées par le chômage de longue durée.

Vers un programme pour la garantie d'emploi territorialisée

Le groupe de l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates du Parlement européen s'est appuyé sur cet avis pour proposer la mise en œuvre d'un projet pilote au niveau européen. À cette échelle, les projets pilotes visent pendant une durée de maximum deux ans à tester la faisabilité de nouvelles actions. Des actions préparatoires, pouvant aller jusqu'à trois ans, peuvent ensuite leur succéder pour préparer un nouveau programme. Porté par deux députées européennes, Aurore Lalucq et Agnes Jongerius du parti travailliste néerlandais, ce projet pilote prévoyait un financement de 1,5 million d'euros avec trois objectifs :

- 1) organiser un réseau d'expériences existantes avec les parties prenantes concernées (villes, régions, associations, acteurs économiques, etc.) sur la base d'une cartographie des programmes et des innovations locales ;
- 2) collecter et échanger les bonnes expériences et les bonnes pratiques pour les diffuser entre les États membres, en particulier dans les régions les plus touchées par le chômage de longue durée ;
- 3) produire une analyse comparative des différents modèles (fonctionnement, financement, efficacité, résultats) pour envisager une initiative européenne en faveur de l'émergence d'initiatives locales.

Si cela ne prendra finalement pas la forme d'un projet pilote, le commissaire européen à l'Emploi et aux

Droits sociaux Nicolas Schmit a annoncé une enveloppe budgétaire prélevée sur la programmation FSE innovation sociale pour développer le projet en Europe. Comme il l'a indiqué : « L'idée, c'est maintenant de lancer un projet européen d'innovation sociale, financé par le Fonds social à hauteur de 23 millions d'euros dès le départ, pour soutenir, transférer l'expérience, les connaissances et le savoir-faire à l'échelle de l'Union européenne. » Cette annonce est d'autant plus importante qu'elle arrive dans un contexte où l'État français n'alloue pas les moyens nécessaires à l'expérimentation TZCLD¹.

L'échéance des élections européennes en juin 2024 sera donc déterminante pour l'avenir de ce projet. Les forces progressistes pourraient faire de la garantie d'emploi l'une de leurs principales propositions programmatiques. Paul Magnette, président du Parti socialiste belge, plaide d'ailleurs en sa faveur dans son manifeste écosocialiste :

La plupart des États européens interviennent déjà de multiples manières pour corriger les échecs du marché du travail : ils créent des emplois publics, ils subventionnent les entreprises de l'économie sociale et solidaire, ils assurent un revenu de remplacement aux personnes ayant perdu leur emploi et soutiennent la formation et la création d'activités. Dans un tel contexte, la garantie d'emploi est moins une création *ex nihilo* que la théorie d'une pratique, qu'elle vise à faire évoluer. Elle a en ce sens le statut d'une « idée régulatrice » : il s'agit de donner un horizon politique aux interventions publiques actuelles, construites au cas par cas, et de renforcer leur potentiel d'émancipation².

Il existe encore peu d'enquêtes sur le soutien à la garantie d'emploi mais, quand elles existent, elles témoignent d'un large soutien de la population, et ce, dans des pays de traditions très différentes. Au Royaume-Uni, en 2020, 72 % des répondants déclaraient la soutenir, contre seulement 8 % se montrant explicitement défavorables³. En 2021, un sondage commandé par l'Institut Rousseau confirmait cette adhésion pour la France avec 79 % de soutien⁴.

1. Alexandra Turpin, « Territoires zéro chômeur de longue durée demande le maintien des moyens alloués par l'État à l'expérimentation », *AEF Info*, août 2023 ; Jérôme Lepeyre, « PLF 2024 : Territoires zéro chômeur de longue durée dénonce "un budget inacceptable" et demande un abondement de 20 M€ », *AEF info*, octobre 2023.
2. Paul Magnette, *La Vie large. Manifeste écosocialiste*, Paris, La Découverte, 2022.
3. Yougov & Neon, « Coronavirus and climate change », mars 2020.
4. OpinionWay pour l'Institut Rousseau, « Les Français et la reconstruction écologique », mars 2021.

Ces résultats sont cohérents avec ceux publiés par la Fondation européenne d'études progressistes : 90 % des Français, 85 % des Belges, 81 % des Italiens et 75 % des Allemands disent soutenir fortement ou modérément le principe d'une garantie d'emploi. 44 % aimeraient que le déploiement d'un tel programme se fasse à l'échelle européenne (contre 27 % à l'échelle nationale et 28 % à l'échelle régionale)¹.

Nous suggérons ainsi aux partis progressistes de porter un programme de garantie d'emploi reposant sur cinq piliers, directement inspirés des expérimentations locales déjà menées en Europe :

- **la création d'un fonds européen *ad hoc*** ayant un effet de levier sur les États membres et les collectivités locales pour diffuser la garantie d'emploi ;
- **la construction d'un modèle de gouvernance décentralisé de garantie d'emploi**, reposant sur des alliances territoriales entre les acteurs de l'économie sociale et solidaire, les acteurs de l'insertion par l'activité économique (IAE) (parcours d'insertion) et les collectivités locales pour mobiliser les personnes privées d'emploi, identifier les besoins locaux et définir les activités à créer ;

- **la participation volontaire des personnes privées durablement d'emploi au programme** en recourant à l'expérience et au savoir-faire des comités locaux pour l'emploi (CLE) dans une optique d'« aller vers » et de « faire avec ». Les emplois doivent ainsi correspondre aux souhaits et aux savoir-faire des personnes privées durablement d'emploi² ;
- **la conception d'activités concourant à la transition écologique et à l'économie du *care*** conformément au Green New Deal et au socle européen des droits sociaux ;
- **la création d'emplois décents**, c'est-à-dire en contrat à durée indéterminée à temps choisi et au salaire minimum.

Un assouplissement devra être apporté sur la clause de non-concurrence de ces activités dans le cadre des marchés publics, pour qu'ils puissent être mobilisés comme levier au développement du projet.

En ouvrant un horizon d'émancipation à partir de la dialectique entre l'expérimentation locale et la réforme sociale, la proposition de garantie d'emploi constitue une utopie réelle³ qui pourrait revitaliser tant le rêve européen que le programme social-démocrate.

1. « European perceptions of public programmes for zero unemployment. Online-survey and qualitative interviews. The results », Fondation for European Progressive Studies, Bruxelles, septembre 2023.

2. Selon l'association Territoires zéro chômeur de longue durée, « la privation durable d'emploi est d'abord une situation subie et exprimée par une personne. Elle se distingue ainsi des catégories administratives en vigueur et peut les recouper ou non. Cette privation est dite durable lorsqu'une personne se trouve depuis plus de 12 mois soit sans activité professionnelle, soit en activité professionnelle mais de manière précaire (contrats courts, volumes horaires faibles subis...). » « Qu'est-ce que la privation durable d'emploi », site de TZCLD.

3. Erik Olin Wright, *Utopies réelles*, Paris, La Découverte, 2017.

Table des matières

- 01 Introduction

- 02 La garantie d'emploi : une idée qui fait son chemin ?
- 02 Le droit au travail
- 03 La garantie d'emploi aux États-Unis
- 05 Le travail : un droit

- 08 Territoires zéro chômeur de longue durée, un pas vers la garantie d'emploi ?
- 09 Aux origines d'une innovation sociale
- 11 Une mise en œuvre expérimentale et territorialisée
- 13 Quels enseignements tirer de l'expérimentation ?

- 16 Vers une garantie d'emploi territorialisée à l'échelle de l'Union européenne ?
- 16 Des expériences européennes sur lesquelles capitaliser ?
- 18 Pour un programme européen de garantie d'emploi territorialisée

Collection dirigée par Laurent Cohen et Jérémie Peltier

© Éditions Fondation Jean-Jaurès
12, cité Malesherbes – 75009 Paris

www.jean-jaures.org

Derniers rapports et études :

10_2023 : Comprendre le piéton et son avenir dans l'espace public
Mathieu Alapetite

10_2023 : Catastrophes climatiques et résilience territoriale. Les vallées des Alpes-Maritimes après la tempête Alex
Thierry Germain, Xavier Pelletier (dir.)

09_2023 : Le Conseil constitutionnel. Après la réforme de la question prioritaire de constitutionnalité, quelles réformes ?
Bernard Rullier

09_2023 : La binationalité, une spécificité dans l'engagement politique ?
Florence Baillon, Hélène Demeestere, Laure Pallez

09_2023 : Pour une école du « nous ». Vivre l'altérité à l'école, le pari gagnant d'une nation
Cathy Racon-Bouzon, Tarik Ghezali

07_2023 : Surveiller et laisser périr. À quoi sert Frontex ?
Gustav Fiere

06_2023 : De la solitude choisie à la solitude subie. Enquête sur une « sociose »
Adrien Broche, François Miquet-Marty, Lucia Socias

06_2023 : L'Union européenne et les médias. Atonie générale, sursaut récent
Théo Verdier

06_2023 : Vers la vie pleine. Réenchanter les vacances au XXI^e siècle
Benoît Kermoal, Jérémie Peltier

05_2023 : Le pastoralisme en Afrique : un mode d'existence en péril ?
Pierre Jacquemot

05_2023 : La haine anti-LGBTI+ en France. Instantanés issus de l'application FLAG! en 2022
Flora Bolter, Denis Quinqueton, préface de Johan Cavirot

-  fondationjeanjaures
-  @j_jaures
-  fondation-jean-jaures
-  www.youtube.com/c/FondationJeanJaures
-  fondationjeanjaures

Abonnez-vous !



www.jean-jaures.org

Fondation
Jean Jaurès
ÉDITIONS