Ce document est la version pre-print de l'article paru dans *Socio-économie du travail*, n°14, 2023-2. DOI : https://doi.org/10.48611/isbn.978-2-406-17798-2.p.0113.

TERRITOIRES ZÉRO CHÔMEUR DE LONGUE DURÉE : L'ÉVALUATION CONFLICTUELLE D'UNE EXPÉRIMENTATION SINGULIÈRE

Aubin TANTOT
Sciences Po Lyon, Triangle (CNRS, UMR 5206)

En France, l'expérimentation des politiques publiques est une pratique ancienne (Bouchoux et al., 2006) qui vingt ans après la révision constitutionnelle de 2003[1], s'est banalisée et fait « partie intégrante de notre culture administrative » (Conseil d'État, 2019, p. 11). Le recours à l'expérimentation sociale a permis un renouvellement des démarches et des pratiques évaluatives en favorisant l'émergence de l'évaluation *in itinere* (Simha, 2015). Ce modèle s'oppose aux évaluations menées en amont (*ex ante*) et en aval (*ex post*) de la mise en place de politiques publiques. En effet, l'évaluation par l'expérimentation permet de synchroniser le temps de l'évaluation et celui de la mise en œuvre du dispositif à l'essai. Il existe ainsi un « lien consubstantiel » entre l'expérimentation et l'évaluation (Conseil d'État, 2019, p.11).

On pourrait considérer l'évaluation comme un passage obligé pour toute expérimentation. Un moment du cycle d'une politique publique expérimentale qui permet de dresser un bilan, proposer des corrections, mesurer l'efficacité, montrer des impacts et réfléchir aux conditions d'une éventuelle généralisation. Cet article propose au contraire de dépasser une vision techniciste de l'évaluation (et de l'expérimentation) pour en faire un objet politique en considérant cette dernière comme un instrument d'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2005). Le cas sur lequel cet article souhaiterait se pencher est celui de l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD, encadré 1) qui a fait l'objet d'évaluations multiples depuis son lancement en 2016.

1. Qu'est que l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée » (TZCLD) ?

Encadrée par deux lois votées en 2016 et 2020, TZCLD est une expérimentation qui repose sur trois hypothèses : « nul n'est inemployable », « ce n'est pas l'argent qui manque », « ce n'est pas le travail qui manque ». Elle permet le financement par les pouvoirs publics[2] d'entreprises à but d'emploi (EBE) dont l'objectif est l'embauche inconditionnelle sur un territoire délimité de personnes volontaires sans emploi stable

[1] Cette révision constitutionnelle a introduit dans la constitution l'article 37-1 qui permet à l'État d'adopter des lois et des règlements qui comportent, pour un objet et une durée limitée, des dispositions à caractère expérimental. L'alinéa 4 de l'article 72 permet d'octroyer ce droit de dérogation aux collectivités.
[2] Crédits du ministère du Travail et des conseils départementaux concernés.

Ce document est la version pre-print de l'article paru dans *Socio-économie du travail*, n°14, 2023-2. DOI : https://doi.org/10.48611/isbn.978-2-406-17798-2.p.0113.

depuis au moins un an[3]. Ces EBE développent des activités qualifiées « d'utilité sociale » censées être adaptées aux compétences de leurs salariés, sans concurrencer le tissu économique local. Les promoteurs du projet affirment que le coût global du chômage de longue durée rapporté à un individu serait égal à la contribution versée par équivalent temps plein aux EBE[4]. Aux côtés des EBE, des comités locaux pour l'emploi (CLE) sont mis en place. Instance de gouvernance et d'animation s'appuyant sur une équipe projet, ils réunissent l'ensemble des acteurs concernés (élus, personnes privées d'emploi, acteurs de l'emploi et de l'insertion...). Les CLE (et leur équipe projet) doivent faire respecter les orientations fixées par la loi (embauche non-sélective, non-concurrence...) et assurent également des missions de promotion du projet et d'accompagnement des personnes. Cette expérimentation est le fruit d'un long travail de lobbying mené notamment par ATD Quart Monde rejoint par plusieurs associations de lutte contre la pauvreté (Emmaüs France, Secours catholique, Fédération des acteurs de la solidarité...). En 2015, ATD Quart Monde réussit à convaincre un groupe de députés socialistes, conduit par Laurent Grandguillaume, qui déposent une proposition de loi adoptée à l'unanimité du Parlement et promulguée le 1er mars 2016. Cette première loi ouvre l'expérimentation à dix territoires, sélectionnés par appel à projets[5], et permet la création d'un Fonds d'expérimentation contre le chômage de longue durée[6], association chargée du pilotage national du projet et dont le financement est intégralement assuré par l'État via un budget annuel déterminé dans la loi de finances. En parallèle, est créée l'association TZCLD. Présidée par Laurent Grandguillaume, cette association est principalement financée par des mécènes privés, le fonds social européen et l'Agefiph. Elle assure un travail de lobbying et de promotion du projet au niveau national. Une deuxième loi, votée en décembre 2020, a prolongé l'expérimentation jusqu'en 2026. Un nouvel appel à candidatures a été ouvert en juillet 2021[7]. Celui-ci prendra fin en juillet 2024. Fin avril 2024, s'additionnant aux dix premiers pilotes, cinquante-huit territoires avaient été habilités à expérimenter l'initiative TZCLD.

Dans une perspective d'instrumentation de l'action publique, cet article cherchera à comprendre ce que l'évaluation dit des ruptures, des conflits et des rapports de force entre les acteurs engagés dans l'expérimentation TZCLD[8]. Nous retenons de la littérature sur l'instrumentation de l'action publique (Baudot, 2011 ; Crespin, 2009 ; Epstein, 2023 ; Halpern *et al.*, 2014 ; Lascoumes et Le Galès, 2005) trois éléments. D'une part, les instruments sont porteurs de valeurs et de représentation du monde. À rebours d'une vision techniciste, cet article s'intéressera aux contextes de production des évaluations et aux visions politiques qui les sous-tendent. D'autre part, les instruments sont pris dans des luttes d'appropriation entre acteurs (Baudot, 2011). L'exemple de TZCLD illustre comment des organisations, qui ne partagent ni les mêmes intérêts ni les mêmes idées, peuvent faire de l'évaluation un objet de dispute. Enfin, la littérature démontre combien

[3] Les critères précis d'éligibilité varient d'un territoire à l'autre.
[4] En 2015, ATD Quart Monde estime ce coût à environ quarante-trois milliards d'euros (VALENTIN, Patrick et PROST, Denis, *Étude macro-économique sur le coût de la privation d'emploi*, 2015, 51p.).
[5] Arrêté du 29 juillet 2016 relatif à l'approbation du cahier des charges « Appel à projets - Expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée ».
[6] Que nous appellerons Fonds d'expérimentation dans la suite du texte.
[7] Arrêté du 7 juin 2021 relatif à l'approbation du cahier des charges « Appel à projets – Expérimentation "territoire zéro chômeur de longue durée" ».
[8] Voir également l'article de Florence Jany-Catrice, Anne Fretel et Laurent Gardin publié dans le même numéro de *Socio-économie du travail.*

Ce document est la version pre-print de l'article paru dans *Socio-économie du travail*, n°14, 2023-2. DOI : https://doi.org/10.48611/isbn.978-2-406-17798-2.p.0113.

les effets et les usages des instruments peuvent être incertains. Nous nous intéresserons donc aux usages et aux effets de l'évaluation de TZCLD qui dépassent ceux assignés par les acteurs à la pratique évaluative.

L'expérimentation TZCLD s'appuie sur un système d'acteurs complexe. Nous proposons donc de distinguer trois niveaux : un niveau micro-territorial (celui du CLE et de l'EBE), un niveau méso-territorial (conseils départementaux, services déconcentrés de l'État...) et un niveau macro-territorial (Fonds d'expérimentation, association nationale TZCLD, ministère du Travail, ATD Quart Monde...). De multiples tensions et conflits existent entre et à l'intérieur de ces trois niveaux et certaines des organisations citées peuvent être fracturées par des luttes internes. Nous souhaitons donc nous focaliser sur deux relations. D'une part, celles entre l'État central[9] et les deux associations créées par l'expérimentation TZCLD (Fonds d'expérimentation et association TZCLD). D'autre part, celles entre ces deux associations et le niveau micro-territorial (CLE et EBE). Ici, le Fonds d'expérimentation et l'association TZCLD jouent le rôle d'intermédiaire entre les acteurs du niveau micro-territorial et l'État central.

Notre démonstration comportera trois parties. Dans un premier temps, nous analyserons certaines singularités de l'expérimentation TZCLD (par rapport à d'autres expérimentations pensées par l'État central) qui conditionnent le contexte de production des évaluations de ce programme. Dans un second temps, nous montrerons comment l'évaluation de TZCLD s'est retrouvée piégée dans des luttes d'appropriation, des jeux de concurrence entre acteurs. Enfin, nous discuterons des usages détournés de l'évaluation de TZCLD.

2. Un matériau issu d'une observation participante de TZCLD

Cet article s'appuie sur des sources documentaires (rapports d'évaluation du programme TZCLD, textes réglementaires et législatifs, documents de travail...) et sur une campagne d'entretiens semi-directifs conduits en 2023 et 2024 avec des administrateurs et des salariés de l'association TZCLD et du Fonds d'expérimentation (9 entretiens), des membres du comité scientifique d'évaluation de la première phase d'expérimentation (2), des agents des administrations centrales qui suivent TZCLD (5), des membres d'ATD Quart-Monde (3) et des porteurs de projets locaux (3).

Par ailleurs, les analyses qui découlent de cet article se basent sur l'observation active de l'expérimentation TZCLD depuis avril 2021 dans le cadre d'une thèse CIFRE[10]. Le contrat CIFRE est porté par le pays Nivernais-Morvan (pôle d'équilibre territorial et rural qui couvre les deux-tiers est de la Nièvre) collectivité qui a accompagné l'habilitation et le lancement de quatre projets TZCLD. Au démarrage de l'observation, les équipes des quatre territoires concernés finalisaient leurs dossiers de candidature. En 2022, suite à plusieurs mois d'instruction par le Fonds d'expérimentation, ils obtiennent leur habilitation par le ministère du Travail. L'observation réalisée relève d'une démarche d'enquête ethnographique (observations

[9] « L'État central » renvoie ici et dans le reste de l'article aux autorités gouvernementales et aux administrations centrales concernées par TZCLD : cabinets du ministère du Travail ; Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) ; Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) ; Inspection générale des finances (IGF), etc. Le rôle des services déconcentrés ne sera pas étudié.

[10] Convention individuelle de formation par la recherche.

Ce document est la version pre-print de l'article paru dans *Socio-économie du travail*, n°14, 2023-2. DOI : https://doi.org/10.48611/isbn.978-2-406-17798-2.p.0113.

participantes de réunions de travail et d'instances de gouvernance, participation à des rencontres et des réunions organisées par le Fonds d'expérimentation...). Par ailleurs, dans le cadre du contrat CIFRE[11] des missions d'accompagnement des EBE et des CLE ont été réalisées (participation à l'élaboration des dossiers de candidature, accompagnement des équipes locales durant l'instruction, discussion avec des partenaires bancaires et financiers, animation du réseau...). L'observation participante de ces quatre projets TZCLD depuis 2021 a permis de construire une première grille d'analyse permettant de cadrer cet article. Néanmoins, comme plusieurs évènements relatés sont antérieurs au démarrage de l'observation ou n'ont pas pu être observés à un niveau local, les données collectées lors de l'observation ne seront que ponctuellement mobilisées.

I. DES SINGULARITÉS DANS LA TRAJECTOIRE DE TZCLD QUI CONDITIONNENT LES ÉVALUATIONS

En matière d'emploi et d'insertion, les diverses expérimentations d'envergure nationale conduites depuis une vingtaine d'années (RSA, garantie jeunes...) suivent presque toutes le même schéma : la loi détermine le cadre général, les mesures réglementaires fixent les procédures, puis par le biais d'appel à projets les collectivités territoriales sont invitées à s'inscrire dans l'expérimentation. Ici, ces dernières ne sont que des terrains pour mesurer les effets d'une dérogation à la norme (Bureau *et al.*, 2013). Ces expérimentations appartiennent à la famille des politiques constitutives (Lowi, 1972) puisque les textes législatifs et réglementaires déterminent le cadre et les procédures que doivent suivre les acteurs locaux sans toutefois définir le contenu même des expérimentations. À ce modèle, s'oppose une logique plus ascendante et normative où l'on considère l'expérimentation comme un moyen pour les collectivités de se saisir de nouvelles compétences en dérogeant temporairement aux normes et aux lois en vigueur (Bureau *et al.*, 2013). Entre ces deux visions, c'est bien la première qui domine le paysage administratif et politique français. TZCLD s'inscrit en partie dans une filiation avec ces expérimentations. Néanmoins, nous souhaiterions souligner dans cette première partie plusieurs singularités de ce programme dans le champ des politiques de l'emploi qui conditionnent fortement les multiples évaluations conduites depuis 2017.

I.1. UNE EXPÉRIMENTATION QUI SE VEUT EN « RUPTURE » ET PORTÉE PAR UNE COALITION ATYPIQUE D'ACTEURS

TZCLD puise ses origines dans un mariage entre un « entrepreneur social », Patrick Valentin, et ATD Quart Monde, association qui entretient des rapports anciens avec les

[11] Débuté en avril 2022 suite à un contrat de douze mois au sein de la même collectivité en tant que chargé de mission TZCLD.

Ce document est la version pre-print de l'article paru dans *Socio-économie du travail*, n°14, 2023-2. DOI : https://doi.org/10.48611/isbn.978-2-406-17798-2.p.0113.

pouvoirs publics[12]. Cette alliance, qui s'ouvrira à d'autres organisations (Secours catholique, Emmaüs France...) et personnalités publiques (Michel de Virville, Laurent Grandguillaume et plus tard Louis Gallois), réussira à convaincre le Parlement[13] en mobilisant notamment la rhétorique de « l'activation des dépenses passives ». En effet, en 2015, ATD Quart-Monde réalise une évaluation *ex ante* coûts/bénéfices pour montrer que le financement de l'opération TZCLD ne coûterait pas plus cher à la collectivité que la privation durable d'emploi[14]. Pour garantir le droit à l'emploi il suffirait donc de procéder à de « simples » transferts budgétaires[15]. Cette évaluation fournira l'un des principaux arguments permettant de décrocher le vote à l'unanimité du Parlement :

> Ce qui a été présenté [au Parlement en 2015], c'est cette formule imbitable qu'était l'activation des dépenses passives. C'était parfait : elle voulait tout dire et rien dire. ''Regardez, le chômage longue durée coûte tant […]. Cet argent, […] on va la prendre pour financer des emplois.'' À l'époque on était intouchables parce qu'il y avait le bénéfice du doute. […] Et tout le monde se cachait derrière cette étude ATD/Jean Gadrey[16] : ''Oui, il y a un économiste qui a validé une étude qui montre de manière macroéconomique que ça coûte 43 milliards d'euros par an.'' Tout le monde la convoquait […] sans que personne ne l'ait vraiment lue[17].

Depuis 2016, la base de soutien à ce projet s'est considérablement élargie. Aujourd'hui, des élus locaux[18], de grandes associations de lutte contre la pauvreté, des parlementaires issus de l'ensemble du spectre politique[19], des réseaux de l'insertion par l'activité économique (IAE)[20], des *think tanks*[21], des syndicalistes[22], des intellectuels[23] affichent publiquement leur soutien à cette initiative.

Si TZCLD suscite autant d'attention c'est aussi parce que ses promoteurs ont souhaité qualifier le programme de « révolution[24] », de « renversement de la perspective[25] ». Cette expérimentation « est envisagée par ses promoteurs comme une façon de dépasser les apories de l'IAE [insertion par l'activité économique] et plus globalement des politiques d'emploi » (Semenowicz *et al.*, 2022, p. 32). Dès sa genèse, le discours qui entoure cette expérimentation la positionne en rupture avec les politiques de l'emploi jugées

---

[12] CHEYNIS, Eric, « Les mobilisations en faveur d'une loi contre les exclusions (94-98) ou comment faire reconnaître des savoirs associatifs sur la pauvreté » dans HÉLY, Matthieu et SIMONET, Maud, *Le travail associatif,* 2013, Presses universitaires de Paris Nanterre, Nanterre, 221p.

[13] Les deux lois ont été votées à l'unanimité.

[14] VALENTIN et PROST, *op. cit.*

[15] Signalons toutefois qu'aucun transfert budgétaire, entre les caisses de l'allocation chômage et celles du Fonds d'expérimentation par exemple, n'a jamais eu lieu pour financer les EBE.

[16] Jean Gadrey n'a jamais apporté son soutien public à cette évaluation.

[17] Entretien avec un salarié de l'association TZCLD, propos recueillis par l'auteur en février 2024.

[18] L'association nationale TZCLD a lancé en 2019 un comité de soutien des élus locaux qui regroupait en mai 2023 cinq cent cinquante-huit élus.

[19] En janvier 2023, le comité de soutien parlementaire de l'association TZCLD comptait 164 membres.

[20] Dont le réseau Coorace qui a signé en janvier 2018 une convention de partenariat avec l'association TZCLD.

[21] Dont l'Institut Rousseau et Hémisphère gauche au travers de la campagne « Un emploi vert pour tous » lancé en 2021.

[22] Le 8 juillet 2020, Laurent Berger (CFDT) co-signe une tribune dans *Le Monde* avec Louis Gallois (président du Fonds d'expérimentation), dans laquelle le secrétaire général affirme son soutien à TZCLD.

[23] Le 21 octobre 2019, Denis Clerc, fondateur *d'Alternatives économiques,* défendait publiquement TZCLD dans son hebdomadaire. Un an plus tard, le 19 septembre 2020, la sociologue Dominique Méda appelle à la généralisation de TZCLD dans le journal *Le Monde.*

[24] GRANDGUILLAUME, Laurent, « Révolutionner les approches de la lutte contre le chômage d'exclusion : "l'emploi conçu comme un droit », *Le Blog de Laurent Grandguillaume*, 11 mai 2014, www.grandguillaume.net/2014/05/revolutionner-les-approches-de-la-lutte-contre-le-chomage-d-exclusion-l-emploi-concu-comme-un-droit.html (consulté le 10/06/2024).

[25] HÉDON Claire, GOUBERT Didier et LE GUILLOU Daniel, *Zéro chômeurs, dix territoires relèvent le défi*, Ivry-sur-Seine, Éditions Quart Monde, 2019, p.83.

Ce document est la version pre-print de l'article paru dans *Socio-économie du travail*, n°14, 2023-2. DOI : https://doi.org/10.48611/isbn.978-2-406-17798-2.p.0113.

descendantes et inadaptées aux besoins des personnes. Ce discours intrigue autant qu'il questionne :

> Moi, objectivement, vous savez quand on prend une mission on n'a pas d'avis propre. […] *A priori*, c'était plutôt présenté de telle sorte que ça paraissait une bonne chose. Bon on émet quand même des doutes, parce que ce n'est pas comme si l'insertion n'était pas quelque chose qui était [déjà] traité. Il y a quand même d'autres dispositifs. Il y a l'IAE, il y a les chantiers, il y a le travail adapté... Donc on se dit quand même : ''Bon, allons voir quand même d'un peu plus près.'' […] Enfin, quand on a un parcours dans l'administration, même un peu hétéroclite comme le mien, on se questionne toujours quand il y a vraiment des gens très convaincus et qui deviennent un peu aveugles à tout le reste. On se dit qu'il faut quand même aller objectiver[26].

L'évaluation *ex ante* d'ATD Quart-Monde, en s'appuyant sur une analyse coûts/bénéfices, a véhiculé avec elle (sans forcément le vouloir) une approche utilitariste et individualiste[27] des politiques de l'emploi (en justifiant l'utilité de ces dernières par l'absence de coût pour la collectivité). Par cette prise de position politique, l'évaluation *ex ante* s'est révélée être un instrument qui définit et crée le problème (Crespin, 2009), celui du coût du dispositif. En effet, si les résultats de l'évaluation d'ATD Quart Monde ont contribué à convaincre le Parlement, cette évaluation a aussi conduit à faire du sujet du coût du dispositif une question centrale des évaluations *in itinere.* L'évaluation économique conduite par l'Igas (Inspection générale des affaires sociales) et l'IGF (Inspection générale des finances) dont nous reparlerons dans la deuxième partie est ainsi une réponse directe à celle d'ATD Quart-Monde :

> C'est quand même l'histoire de l'arroseur arrosé. Ils ont montré, modélisation à l'appui, que c'était neutre pour les finances publiques, puisque ATD a fait campagne là-dessus. La réaction évidente c'était de dire : « C'est ça qu'on va aller gratter et on verra bien que ça ne marche pas[28] ».

1.2. UN ÉTAT QUI SE TIENT À DISTANCE

Contrairement aux autres expérimentations conduites en matière d'emploi et d'insertion, TZCLD ne s'inscrit pas dans un agenda gouvernemental ou présidentiel. L'exemple de la préparation, de la discussion et de la promulgation de la seconde loi l'illustre. Ce n'est qu'après la parution d'une tribune[29] que le président de la République se prononce pour une extension de TZCLD le 13 septembre 2018[30]. Quelques mois plus tard, une nouvelle tribune est publiée pour que le gouvernement annonce un calendrier de discussion et de vote de la seconde loi[31]. Les acteurs locaux (notamment les élus) exercent également cette pression en se mobilisant lors de manifestations organisées par l'association TZCLD[32] ou en relayant des courriers au président de la République, à la

[26] Entretien avec une membre de la mission Igas-IGF, propos recueillis par l'auteur en avril 2024.
[27] En rapportant le coût du chômage de longue durée à l'individu.
[28] Entretien avec une membre du comité scientifique, propos recueillis par l'auteur en février 2024.
[29] GRANDGUILLAUME, Laurent et al., « Tribune. Pour une deuxième phase de l'expérimentation dès 2019. », *Territoires zéro chômeur de longue durée*, 9 juillet 2018, https://www.tzcld.fr/tribune/ (consulté le 2 mai 2023).
[30] MACRON, Emmanuel, *Présentation par le Président de la République de la stratégie nationale de prévention de lutte contre la pauvreté,* [Discours], 13 septembre 2018, https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/09/13/transcription-de-la-presentation-par-le-president-de-la-republique-de-la-strategie-nationale-de-prevention-de-lutte-contre-la-pauvrete (consulté le 2 mai 2023).
[31] GRANDGUILLAUME, Laurent et al., « Tribune. Lutte contre le chômage longue durée : "Un droit à l'emploi pour tous" », *Le Journal du Dimanche,* 25 janvier 2020.
[32] Dont un rassemblement organisé le 18 juin 2019 à Paris pour appeler à une seconde loi d'expérimentation de TZCLD.

Ce document est la version pre-print de l'article paru dans *Socio-économie du travail*, n°14, 2023-2. DOI : https://doi.org/10.48611/isbn.978-2-406-17798-2.p.0113.

ministre du Travail et à leurs parlementaires à partir de modèles édités par l'association TZCLD[33].

À plusieurs reprises, le ministère du Travail apparaît en retrait voire en conflit avec le projet TZCLD. En 2019, dans un contexte de défiance avec la ministre du Travail Muriel Pénicaud et son cabinet, Laurent Grandguillaume écrivait :

> Il est aujourd'hui beaucoup plus simple de dialoguer avec les acteurs internationaux […] que de dialoguer avec certains acteurs institutionnels qui veulent nous imposer la langueur, la lourdeur et la lenteur. […] Certains des ministres n'ont découvert l'expérimentation que tardivement voire ont eu du mal à se plonger dedans. Nous ne sommes peut-être pas suffisamment ubérisés à leur goût, trop cher car trop humain, ou peut-être trop territorial et pas assez dispositif descendant[34].

Dans une autre note de blog, Laurent Grandguillaume évoquait même un « sabotage orchestré, depuis le ministère du Travail[35] ». Par ailleurs, comme nous le verrons dans la deuxième partie de cet article, l'Igas et l'IGF, mandatées par la ministre du Travail et le ministre de l'Économie et des Finances, rendent en 2019 un rapport relativement critique. Cette position distante vis-à-vis du projet est aussi entretenue par le fait que le pilotage de TZCLD ait été confié au Fonds d'expérimentation qui assure un rôle d'intermédiaire entre les territoires d'expérimentation et le ministère du Travail sans que les deux parties (les territoires et le ministère du Travail) n'entretiennent de quelconques relations. Ainsi, les équipes des territoires que nous avons pu suivre pendant trois ans n'ont jamais été une seule fois en contact avec le ministère du Travail.

I.3. LA QUESTION DE LA GÉNÉRALISATION : UN SUJET LOINTAIN ET INCERTAIN

L'idée rationaliste selon laquelle la décision de généraliser ou d'abandonner une mesure n'intervient qu'après la fin de l'expérimentation et la remise des résultats de l'évaluation est trompeuse. De nombreuses expérimentations, dont l'initiative relevait de l'État, ont été généralisées avant même leur lancement. Ainsi, Nadia Okbani démontre comment l'expérimentation du RSA n'avait été conçue que comme « une étape stratégique de la généralisation » (2014, p. 39).

Dans le cas de TZCLD, la question de la généralisation est un sujet bien plus incertain et lointain parce que ce n'est pas l'État qui en est à l'origine. Les pouvoirs publics n'expriment pas une position claire sur le devenir du programme. Le mot généralisation ne figure même pas dans le rapport final du comité scientifique d'évaluation de la première phase d'expérimentation (2021). Le caractère incertain du devenir de l'expérimentation TZCLD est renforcé par la durée relativement longue de l'expérimentation : entre le vote de la première loi (2016) et la fin prévisionnelle de la seconde phase d'expérimentation (2026) dix ans se seront écoulés. Au niveau national et dans le champ des politiques de l'emploi, c'est l'une des plus longues expérimentations jamais conduites et la seule encadrée par deux lois successives.

---

[33] Courriers consultés par l'auteur.

[34] GRANDGUILLAUME, Laurent, « Territoires zéro chômeur de longue durée attend le réchauffement politique », *Blog personnel de Laurent Grandguillaume*, 27 juillet 2019, http://www.grandguillaume.net/territoires-zero-chomeur-de-longue-duree-attend-le-rechauffement-politique (consulté le 15 avril 2023).

[35] GRANDGUILLAUME, 19 octobre 2019, *op. cit.*

Ce document est la version pre-print de l'article paru dans *Socio-économie du travail*, n°14, 2023-2. DOI : https://doi.org/10.48611/isbn.978-2-406-17798-2.p.0113.

Seuls ceux qui soutiennent activement le projet se prononcent clairement en faveur d'une généralisation ou évoquent sa possibilité. L'exemple le plus significatif en la matière est certainement celui d'une tribune[36] publiée durant la dernière campagne présidentielle et co-signée par une trentaine d'acteurs[37]. Jouant son rôle de plaidoyer et de lobbying, l'association TZCLD affirme qu'après 2026 s'ouvrira une étape où les deux lois d'expérimentation auront permis de réunir « les conditions devant permettre à tout territoire qui le souhaite de mettre en œuvre le droit à l'emploi pour toutes et tous[38] ». Au-delà du fait que ce n'est pas l'État qui est à l'origine de TZCLD, l'incertitude autour du devenir de cette expérimentation s'explique aussi par la stratégie du Fonds d'expérimentation et de l'association TZCLD. Dès 2017, les deux associations conçoivent un projet en trois étapes : une première expérimentation (ouverte à dix territoires), une seconde expérimentation (ouverte à plusieurs dizaines de territoires voire une centaine[39]) suivie d'une pérennisation/extension du programme. L'obtention d'une seconde loi d'expérimentation peut donc être analysée comme une victoire pour ces acteurs, bien que toutes les revendications, notamment celle qui portaient sur le financement des équipes projet et le nombre de territoires, n'aient pas été entendues[40].

Toutefois, au-delà de ces prises de position, il faut bien s'accorder sur le fait qu'à l'heure actuelle, aucun élément ne permet de présager du contenu et des modalités de la généralisation du projet TZCLD (organisation nationale du financement, rôle de l'État et des collectivités en cas de multiplication des projets TZCLD...). Dès lors, la question de la généralisation (ou tout du moins du devenir de TZCLD) est doublement incertaine et lointaine : elle n'est pas une priorité des pouvoirs publics nationaux (parce que le programme TZCLD est un corps étranger à l'État) et ses modalités n'ont à ce stade pas été discutées publiquement alors que la fin de la seconde étape d'expérimentation est programmée pour 2026.

La trajectoire de TZCLD (du vote de la première loi jusqu'à aujourd'hui) ne ressemble pas au chemin emprunté par des expérimentations portées par l'État central comme le RSA[41] ou la garantie jeune[42]. Dans le champ des politiques de l'emploi, TZCLD est probablement l'unique exemple d'une expérimentation nationale d'envergure qui n'est pas une priorité du pouvoir exécutif et qui au contraire est d'abord portée par des acteurs extérieurs à ce dernier qui mobilisent un discours de rupture avec les politiques de l'emploi. Dans ce contexte, la question de la généralisation et de ces modalités est très incertaine. Ces singularités font partie du contexte de production des évaluations de TZCLD. La promesse de « rupture » avec les politiques de l'emploi, l'évaluation *ex ante* d'ATD Quart Monde qui construit le problème du coût du dispositif,

---

[36] GRANDGUILLAUME, Laurent et al., « Ensemble, faisons de l'emploi un droit. ». *Le Journal du Dimanche,* 11 mars 2022.

[37] Dont le Fonds d'expérimentation, plusieurs associations de lutte contre la pauvreté (Emmaüs, Pacte civique, Secours catholique, ATD Quart Monde, UNIOPSS, etc.), des réseaux de l'insertion par l'activité économique (UNAI, Coorace, réseau Cocagne), des syndicats (CFE-CGC, CFDT) et plusieurs chercheurs en sciences humaines et sociales.

[38] « La démarche expérimentale », *Territoires zéro chômeur de longue durée*, https://www.tzcld.fr/decouvrir-le-projet/la-demarche-experimentale/ (consulté le 17 avril 2023).

[39] GRANDGUILLAUME, Laurent, « Territoires zéro chômeur de longue durée, une utopie devenue réaliste », *Blog personnel de Laurent Grandguillaume*, 15 août 2017, http://www.grandguillaume.net/territoires-zero-chomeur-de-longue-duree-une-utopie-devenue-realiste (consulté le 6 janvier 2024).

[40] L'association TZCLD plaidait pour une extension à au moins cent territoires (sans plafond) et une durée d'expérimentation de huit ans (jusqu'en 2029). Source : « Point de satisfaction et évolutions attendues sur la proposition de loi déposée », *Territoires zéro chômeur de longue durée,* https://www.tzcld.fr/points-de-satisfaction-et-evolutions-attendues-sur-la-proposition-de-loi-deposee/ (consulté le 17 janvier 2024).

[41] La réforme du RMI était l'une des promesses de campagne de Nicolas Sarkozy en 2007.

[42] Expérimentée puis généralisée durant le quinquennat de François Hollande.

Ce document est la version pre-print de l'article paru dans *Socio-économie du travail*, n°14, 2023-2. DOI : https://doi.org/10.48611/isbn.978-2-406-17798-2.p.0113.

le portage de cette expérimentation par des acteurs non-étatiques et l'incertitude qui règne autour de son devenir sont autant d'éléments qui expliquent pourquoi ce programme a fait l'objet de multiples évaluations, comme nous le verrons dans la prochaine partie.

II. UNE ÉVALUATION AU CENTRE DE LUTTES D'APPROPRIATION

Les éléments de contexte précédemment présentés, expliquent pourquoi l'évaluation de TZCLD, en tant qu'instrument d'action publique, s'est retrouvée au centre de multiples luttes d'appropriation. Piégée dans des conflits d'acteurs, nous montrerons que l'évaluation n'a pas rempli le rôle social qui lui est habituellement assigné : mesurer la « valeur » d'une politique publique (sa pertinence, son efficacité, son efficience, son coût...) à partir d'une méthodologie et de critères d'évaluation préalablement définis afin d'éclairer la prise de décision et d'améliorer l'action publique (Jacob, 2019).

II.1. UNE DÉMULTIPLICATION DES ÉVALUATIONS

Dans le cadre de l'évaluation de la première expérimentation (2016-2021), le Parlement et le ministère du Travail ont confié un rôle officiel d'évaluation à trois acteurs (*Cf.* annexe 1). En premier lieu : un comité scientifique[43] créé pour l'occasion qui s'est appuyé sur une étude quantitative de la Dares et sur des monographies réalisées par des cabinets de conseil et une équipe de chercheurs. La loi de 2016 a par ailleurs chargé le Fonds d'expérimentation de dresser « un bilan de l'expérimentation »[44] à mi-chemin entre l'évaluation et le rapport d'activité associatif (avec toute la dimension de plaidoyer que cet exercice comporte). À cette évaluation bicéphale prévue par la loi, s'est ajoutée une troisième évaluation (financière) de l'Igas et de l'IGF. Cette évaluation a été commandée par la Ministre du travail et le Ministre de l'économie et des finances en juillet 2019 et n'était donc pas prévue par la loi de 2016. Elle était aussi souhaitée par les porteurs de projet qui espéraient que l'évaluation légitime leur expérimentation :

> Alors, l'Igas-IGF, c'est une affaire très curieuse parce qu'en fait, c'est nous qui avons demandé cette évaluation parce qu'on était persuadés que la question centrale, c'était la question du coût net du projet. Et on pensait qu'il fallait que cette question du coût net du projet soit évaluée par des entités incontestables. Donc de ce point de vue-là, il nous semblait que l'Igas, l'Inspection des finances, étaient vraiment très bien… En gros, on se disait : ils vont démontrer que ça coûte des clopinettes et on sera débarrassés de cette question[45].

Cette évaluation a été réalisée dans un laps de temps très court (juillet-octobre 2019) et avait pour objectif de mettre à l'épreuve la promesse de neutralité financière de l'expérimentation en dressant un bilan économique et financier de cette dernière. Du point de vue de la méthode, cette évaluation repose surtout sur une analyse coûts/bénéfices. Ces

[43] Art. 1 de la loi du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée.
[44] *Ibid.*
[45] Entretien avec un administrateur du Fonds d'expérimentation, propos recueillis par l'auteur en février 2024.

Ce document est la version pre-print de l'article paru dans *Socio-économie du travail*, n°14, 2023-2. DOI : https://doi.org/10.48611/isbn.978-2-406-17798-2.p.0113.

trois évaluations distinctes conduiront à la production de quinze rapports d'évaluation[46], ce qui amène Laurent Grandguillaume à considérer que TZCLD est « l'expérimentation la plus évaluée en France[47] ». À ces évaluations officiellement commandées par l'État central, s'ajoutent des évaluations directement portées des acteurs méso ou micro-territoriaux (conseils départementaux, métropoles, CLE, EBE...)[48]. Par ailleurs, ATD Quart Monde qui avait réalisé l'évaluation *ex ante* visant à estimer le coût global pour la société de la privation d'emploi[49], a également participé aux débats autour de l'évaluation de la première étape d'expérimentation de TZCLD.

Ces diverses évaluations n'ont pas convergé vers les mêmes conclusions. Les résultats du rapport de l'Igas-IGF ont été contestés par ATD Quart Monde[50]. Le Fonds d'expérimentation et l'association TZCLD se sont également associés pour rendre en novembre 2019 un rapport d'analyse en réponse au bilan intermédiaire du comité scientifique et à l'évaluation menée par l'Igas et l'IGF[51]. Dans l'introduction, le positionnement de ce rapport est clairement annoncé :

> Toutefois, les rapports du Comité scientifique et des Inspections générales des finances et des affaires sociales ne prennent pas véritablement en compte le projet de société pour ''le droit d'obtenir un emploi'' par la création d'emplois supplémentaires sur les territoires engagés. Plusieurs hypothèses et modes de calcul des coûts/bénéfices nous semblent contestables. […] La mission Igas-IGF développe ainsi une approche et un discours qui s'écartent des bases de l'expérimentation et apportent ainsi un biais en sa défaveur[52].

La controverse est également alimentée par des confrontations par médias interposés entre les détracteurs et les promoteurs du projet. En octobre 2019, avant la publication des rapports d'évaluation, l'économiste Pierre Cahuc, membre du comité scientifique, dira de l'expérimentation qu'elle « ne produit pas le miracle annoncé » puisque le coût annuel des emplois « oscillerait entre 15 000 et 20 000 euros » et que la « formation et le soutien personnalisé » en sont des « aspects quasi absents ». Dans *Alternatives économiques,* Denis Clerc dénoncera « l'étroitesse de vue » de Pierre Cahuc[53]. Laurent Grandguillaume qualifiera cet article de « tribune torchon » et reprochera à son auteur d'être un proche de Marc Ferracci, conseil de la ministre du Travail Murielle Pénicaud[54]. Cette accumulation d'évaluations, de rapports et d'articles crée un brouillard dans lequel il est difficile de se repérer, comme l'explique Olivier Bouba-Olga, président du comité scientifique :

> Dans cette expérience, un autre élément que je voudrais souligner, c'est la médiatisation du projet. Le travail que nous avons fait au niveau du comité scientifique et le travail de bilan réalisé par les porteurs de l'expérimentation ont été beaucoup regardés. À cela, il faut ajouter le fait qu'une partie du travail d'évaluation a été réalisée par la mission Inspection générale des affaires sociales-Inspection générale des finances Igas-IGF dans un contexte où la coordination avec le comité

---

[46] Le rapport de l'Igas/IGF, les rapports intermédiaires et finaux du comité scientifique, les trois bilans intermédiaires et finaux du Fonds d'expérimentation auxquels s'ajoutent les huit études de cas (intermédiaires et finales) et l'étude quantitative sur lesquelles s'est appuyé le comité scientifique.
[47] GRANDGUILLAUME, 19 octobre 2019, *op. cit.*
[48] A titre d'exemple, l'expérimentation TZCLD dans le quartier de Saint-Jean à Villeurbanne a fait l'objet de trois rapports d'évaluation.
[49] VALENTIN et PROST, *op. cit.*
[50] ATD Quart Monde, *Territoires zéro chômeur de longue durée, réponses au rapport de l'Igas/IGF,* janvier 2020, 10p.
[51] TERRITOIRES ZÉRO CHÔMEUR DE LONGUE DURÉE et EXPÉRIMENTATION TERRITORIALE CONTRE LE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE, *Rapport d'analyse*, novembre 2019, 32p.
[52] *Ibid.,* p.3.
[53] CLERC, Denis, « Territoires zéro chômeur : le mauvais procès de Pierre Cahuc ». *Alternatives économiques*, 21 octobre 2019.
[54] GRANDGUILLAUME, 19 octobre 2019, *op. cit.*

Ce document est la version pre-print de l'article paru dans *Socio-économie du travail*, n°14, 2023-2. DOI : https://doi.org/10.48611/isbn.978-2-406-17798-2.p.0113.

> scientifique n'était pas optimale. Cela fait beaucoup de monde qui évalue le même objet avec quelques tensions et des décalages de calendrier. On peut parfois se plaindre d'un déficit d'évaluations des politiques publiques en France, mais en l'occurrence, il y a presque eu un trop-plein. [...] Le comité scientifique a essayé d'avancer patiemment, mais à un moment donné des dysfonctionnements sont apparus avec la tribune de Pierre Cahuc et la publication des résultats de la mission Igas-IGF. Nous n'avions pas encore produit notre rapport qu'il y avait déjà des choses qui circulaient. Par ailleurs, les porteurs de l'expérimentation, que ce soit Laurent Grandguillaume ou Louis Gallois, des personnes avec une certaine puissance de feu médiatique, ont entretenu cette médiatisation. Dans ce contexte, la crainte que j'ai eue, c'est que notre travail passe à la trappe. J'ai le sentiment que ça n'a pas été le cas et même si le débat s'est polarisé, je crois que nous avons pu faire entendre la voix du comité scientifique[55].

En confiant une certaine légitimité à trois acteurs distincts (le Fonds d'expérimentation, le comité scientifique et l'Igas-IGF), le Parlement et le ministère du Travail ont contribué à rendre la situation confuse. Par ailleurs, le Fonds d'expérimentation est à la fois juge et partie puisqu'il évalue une expérimentation alors qu'il participe à la promotion de cette dernière[56]. À l'inverse, l'Igas et l'IGF sont aussi critiqués par les promoteurs du projet pour leur vision parcellaire des problématiques. Au centre, le comité scientifique qui essaie de se distinguer des porteurs de projet (Fonds d'expérimentation et association TZCLD) et du rapport Igas/IGF, n'arrive pas à créer un quelconque consensus bien que son président, Olivier Bouba-Olga, ait essayé de se désolidariser de la position prise par Pierre Cahuc en indiquant que sa tribune n'engageait pas le comité scientifique[57].

Enfin, signalons le fait que cet exemple montre aussi une certaine marginalisation des scientifiques dans l'évaluation des politiques publiques dominée par les administrations centrales et les acteurs politiques :

> Le gros du travail est fait par l'administration, par la Dares. […] C'est la Dares qui a la main sur les données et sur les financements. […] Je ne dis pas qu'on était sous l'emprise de l'administration, je n'irai pas jusqu'à là, puisque de toute façon nous savions que nous n'avons pas de temps à consacrer à ça […]. Donc ça c'est un contexte français quand même, d'un conseil scientifique qui n'a pas totalement… Je ne sais pas quel mot je pourrais dire. Les pleins pouvoirs c'est faux, mais qui n'a pas la maîtrise dans l'ensemble des données pour mener ce rôle en toute indépendance[58].

II.2. UNE ABSENCE DE CONVERGENCE COGNITIVE DES ACTEURS AUTOUR DES PRINCIPES DE L'EXPÉRIMENTATION

Les instruments embarquent des théories et des visions du monde. Dans la poursuite du précédent point, nous voudrions démontrer qu'il n'existe pas une vision partagée autour des hypothèses fondatrices du projet.

Le rapport Igas-IGF remettra fortement en cause la logique économique des porteurs de projet (Fonds d'expérimentation, association TZCLD et ATD Quart-Monde). Après la

---

[55] TANTOT, Aubin. « ''Les marchés du travail sont des marchés locaux''. Entretien avec Olivier Bouba-Olga, président du comité scientifique d'évaluation de la première étape d'expérimentation de Territoires zéro chômeur » dans GRANDGUILLAUME, Laurent (dir.), *Expérimenter le droit à l'emploi. Récits et analyses du projet Territoires zéro chômeur de longue durée,* Boulogne-Billancourt, Editions Berger-Levrault, 2024, p. 194 -195.

[56] *Cf.* articles de presses et tribunes précédemment cités.

[57] BOUBA-OLGA, Olivier, « Territoires zéro chômeur : mise au point suite à la tribune de Pierre Cahuc », *Blog personnel d'Olivier Bouba-Olga,* 23 octobre 2019, https://blogs.univ-poitiers.fr/o-bouba-olga/2019/10/23/territoires-zero-chomeur-mise-au-point-suite-a-la-tribune-de-pierre-cahuc/ (consulté le 5 janvier 2024).

[58] Entretien avec une membre du comité scientifique, propos recueillis par l'auteur en février 2024.

Ce document est la version pre-print de l'article paru dans *Socio-économie du travail*, n°14, 2023-2. DOI : https://doi.org/10.48611/isbn.978-2-406-17798-2.p.0113.

publication du rapport, l'idée selon laquelle le projet serait un dispositif financièrement neutre sera remise en question par des personnalités clefs comme Olivier Bouba-Olga[59],président du comité scientifique, ou Marie-Christine Verdier-Jouclas, rapporteur de la seconde loi d'expérimentation qui écrit :

> L'évaluation de l'expérimentation a pu susciter des débats mais, en tout état de cause, il convient de ne pas faire de la neutralité financière du dispositif une condition préalable de la poursuite de l'expérimentation[60].

Dans le même temps, cet argument reste l'un de ceux mobilisés par l'association TZCLD qui écrit en 2023 : « la privation durable d'emploi coûte plus cher à la collectivité que la création des emplois nécessaires pour faire de l'emploi un droit[61] ». La rhétorique de « l'activation des dépenses passives » est aussi un enjeu aux porteurs de projets locaux qui l'utilisent comme un argument pour convaincre autour d'eux. Les acteurs locaux ont aussi participé aux controverses autour de l'évaluation de TZCLD et ont aussi leur propre vision de la méthodologie des analyses coûts/bénéfices et de ce qui mérite d'être comptabilisé :

> L'erreur commise par Pierre Cahuc et par l'Igas/IGF a été de regarder le coût de l'expérimentation, sans s'intéresser à ce que coûte quelqu'un qui ne travaille pas. Moi, je n'ai pas envie de savoir si nous sommes « chers ». Je veux d'abord savoir ce qu'une personne au chômage coûte à l'État par an. […] Avec des choses très concrètes (les allocations chômage, les minimas sociaux, les aides au logement...) on peut déjà facilement prouver qu'une personne au chômage coûte au moins quinze-mille euros[62].

Un autre exemple intéressant est celui du public concerné par l'expérimentation TZCLD. Les promoteurs du projet, défendent l'idée d'un ciblage large du public éligible puisque les EBE auraient vocation à créer des emplois « supplémentaires » pour garantir l'accès à un emploi stable à toute personne privée d'emploi. Le financement pérenne des postes en EBE est justifié par un manque chronique d'emplois sur un territoire donné. À rebours de cette idée, dans leur rapport rendu en octobre 2019, l'Igas et IGF préconiseront de corriger le « défaut de ciblage » (p. 65) en privilégiant l'accès aux EBE aux personnes les plus éloignées de l'emploi. En résumé, deux visions des explications du chômage de longue durée et des réponses à apporter à celui-ci s'opposent. La première considère que le chômage de longue durée est d'abord un phénomène collectif (dans certains territoires, l'économie ordinaire serait incapable de produire suffisamment d'emplois) et à partir de ce constat défend un ciblage large et un financement pérenne des postes en EBE. La seconde considère le chômage de longue durée comme un problème d'abord individuel qui peut être mesuré par des critères « objectifs » (âge élevé, handicap...) et suggère donc un recentrage de l'expérimentation autour des personnes les plus éloignées de l'emploi.

Cet exemple montre qu'il n'existe pas une convergence autour de la formulation, de la hiérarchisation et de la légitimation des objectifs et des raisonnements qui sous-tendent le programme TZCLD. Cette absence de convergence cognitive (Hassenteufel, 2010)

---

[59] MOUZON, Céline, « Territoires zéro chômeur de longue durée : « Il faut assumer que ça coûte plus cher que prévu ». Entretien avec Olivier Bouba-Olga », *Alternatives Economiques*, 17 septembre 2020, https://www.alternatives-economiques.fr/territoires-zero-chomeur-de-longue-duree-faut-assumer-ca-coute/00093860 (consulté le 7 avril 2023).
[60] VERDIER-JOUCLAS, Marie-Christine, *Rapport fait 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,* septembre 2020, p. 34.
[61] TERRITOIRES ZÉRO CHÔMEUR DE LONGUE DURÉE. *Présentation du projet,* avril 2023, p. 2.
[62] TANTOT, Aubin. « ''Nous voulons montrer que nous sommes capables de produire de la richesse''. Entretien avec Serge Marhic et Gwénola Prévert, directeur et directrice adjointe de TEZEA » dans GRANDGUILLAUME, Laurent (dir.), *Expérimenter le droit à l'emploi. Récits et analyses du projet Territoires zéro chômeur de longue durée,* Boulogne-Billancourt, Editions Berger-Levrault, 2024, p. 154.

Ce document est la version pre-print de l'article paru dans *Socio-économie du travail*, n°14, 2023-2. DOI : https://doi.org/10.48611/isbn.978-2-406-17798-2.p.0113.

empêche irrémédiablement une convergence autour des résultats des diverses évaluations, puisqu'un référentiel d'évaluation ne peut se construire sans des hypothèses clairement posées et acceptées dès le départ. Ces controverses portent aussi sur des questions de méthodes (analyse coûts/bénéfices *versus* analyse qualitative et compréhensive) et de rapport au terrain, qui par ailleurs, parcourent la communauté scientifique depuis plusieurs décennies. Irrémédiablement, en ayant des critères d'évaluation et des méthodes différentes, ces multiples évaluations ne convergent pas vers les mêmes résultats. L'évaluation ne remplit ainsi pas le rôle social qui lui habituellement assigné : éclairer le politique et être le juge de paix pour décider du devenir d'une expérimentation.

Cette deuxième partie a permis de montrer comment un instrument, l'évaluation, peut se retrouver au centre de luttes d'appropriation entre acteurs administratifs et politiques. La multiplication des évaluations et leur médiatisation conjuguées à une absence de convergence cognitive des acteurs embarqués dans l'évaluation ont empêché la production de résultats partagés. Le niveau macro-territorial est en effet parcouru de fractures et les acteurs qui le composent (Fonds d'expérimentation, ministère du Travail, comité scientifique, association TZCLD, ATD Quart Monde...) ont chacun leurs propres intérêts. Sans accord sur les principes de base d'une expérimentation, il n'est pas possible de déterminer collectivement ce qui mérite d'être évalué. Cette partie démontre que les multiples évaluations de TZCLD sont clairement des instruments pensés par les acteurs qui composent le niveau macro-territorial. Les acteurs locaux sont marginalisés et ne sont que des terrains pour mesurer les effets d'une dérogation à la norme (Bureau *et al.*, 2013). Les acteurs macro-territoriaux ne font l'objet d'aucune analyse, alors que certaines questions (organisation du financement national, rapports entretenus entre l'administration centrale et le Fonds d'expérimentation, fonctionnement interne du Fonds...) pourraient être questionnées.

III. LES USAGES DÉTOURNÉS DE L'ÉVALUATION DE TZCLD

Une perspective d'instrumentation de l'action publique amène à s'intéresser aux usages inattendus ou détournés des instruments. Nous voulons ici démontrer que si l'évaluation de TZCLD ne remplit pas le rôle social qui lui est habituellement assigné (être le « juge de paix »), elle n'est pas pour autant dénuée d'intérêts pour les acteurs. Les usages détournés (mais néanmoins stratégiques) que nous présenterons ci-après permettent d'expliquer pourquoi l'évaluation est une ressource convoitée qui a fait l'objet de multiples disputes.

III.1. L'ÉVALUATION COMME INSTRUMENT DE CONTRÔLE DU RÉCIT

Dans un contexte où des dizaines de rapports ont été écrits[63], l'évaluation est devenue un instrument saisi par les acteurs pour contrôler le récit et faire valoir leur propre

[63] En additionnant les évaluations locales et nationales.

Ce document est la version pre-print de l'article paru dans *Socio-économie du travail*, n°14, 2023-2. DOI : https://doi.org/10.48611/isbn.978-2-406-17798-2.p.0113.

interprétation de l'expérimentation. Les questions posées par les évaluateurs restreignent souvent l'analyse du projet à certaines dimensions et en écartent d'autres, chacun cherchant à définir ce qui doit être mesuré, ce qui « mérite » d'être valorisé. L'évaluation représente un enjeu stratégique pour les acteurs parce qu'elle permet de créer et d'apporter une légitimité scientifique à un discours. Le rapport de l'Igas-IGF donne ainsi une place importante à la comparaison entre l'IAE et TZCLD (comparaison des publics, des modèles économiques, des taux de sorties...), comme si cette expérimentation et son devenir ne pouvaient se juger que par comparaison à l'IAE. Le bilan produit par le Fonds d'expérimentation permet d'alimenter le plaidoyer co-porté avec l'association TZCLD. Ces deux acteurs tentent notamment de mobiliser l'évaluation pour démontrer la neutralité financière du programme[64]. On retrouve la logique d'une politique constitutive (Lowi, 1972) : ce sont les acteurs macro-territoriaux qui définissent le cadre et les procédures. Une différence doit cependant être notée, dans le cas de TZCLD les acteurs macro-territoriaux ne forment en aucun cas un tout homogène. Ils ne partagent ni les mêmes idées, ni les mêmes intérêts. L'évaluation est pour eux un terrain de compétition parce qu'elle permet de produire un discours qui (re)définit le cadre de l'expérimentation.

Nous avons également observé que les acteurs des niveaux méso ou micro-territoriaux pouvaient aussi s'approprier l'évaluation pour démontrer l'impact qu'aurait le projet sur leur commune ou leur quartier. Ainsi, l'un des deux objectifs fixés par le conseil départemental de la Nièvre, commanditaire d'une évaluation était de « mettre en lumière les effets du dispositif sur le territoire sur les dynamiques locales, qu'elles soient économiques, sociales, démographiques ou citoyennes[65] ».

L'évaluation, permet aux acteurs de définir ce qu'est et ce que doit devenir l'expérimentation TZCLD. Cet affrontement contribue à entretenir une confusion autour de l'objet même du dispositif. On en vient à se demander ce qui est expérimenté au travers de TZCLD. Certains défendent l'idée que TZCLD est une nouvelle conception du droit à l'emploi[66] qui pourrait même se rapprocher d'une forme de garantie d'emploi[67] ou « d'assurance-emploi[68] ». D'autres en comparant cette expérimentation avec l'IAE, assimilent TZCLD à un dispositif visant l'insertion de personnes éloignées de l'emploi. Enfin, certains expliquent que TZCLD peut être conçu comme « un projet de développement territorial[69] ». Certes, TZCLD est une politique publique complexe et protéiforme, mais en contribuant à la construction de l'objet même de l'expérimentation, les différentes évaluations ont participé à reproduire rétroactivement une forme d'hétérogénéité des visions autour de ce projet.

---

[64] Une évaluation sur les « coûts évités » est en cours de production au niveau national avec plusieurs départements volontaires pour démontrer la véracité d'une des hypothèses centrales de l'expérimentation, le caractère neutre pour les finances publiques de l'expérimentation TZCLD.

[65] DOUCHET, Marc-Antoine et WARNANT, Achille, *Territoires zéro chômeur de longue durée. Entre Nièvres et forêts. Une expérimentation à poursuivre et à conforter,* novembre 2019, rapport commandé par le Conseil départemental de la Nièvre.

[66] GRANDGUILLAUME, 2014, *op. cit.*

[67] GODIN, Romaric et LANG, Dany, « Pour une politique d'emploi permanent », *Mediapart*, 23 septembre 2018.

[68] VALENTIN, Patrick et HODEAU, Clémentine, *L'assurance-emploi : pour en finir avec le chômage d'exclusion*, Lyon, Chronique sociale, Comprendre la société, 2021.

[69] TABET, Alexeï, *Territoires zéro chômeur de longue durée. Quelle création de valeurs ? Synthèse,* février 2022, p.11.

Ce document est la version pre-print de l'article paru dans *Socio-économie du travail*, n°14, 2023-2. DOI : https://doi.org/10.48611/isbn.978-2-406-17798-2.p.0113.

III.2 L'ÉVALUATION COMME INSTRUMENT DE CONDUITE DES CONDUITES

L'une des questions qui sous-tend l'ensemble de cet article est celle des rapports entretenus entre les niveaux macro et micro-territoriaux. Comme nous l'avons déjà évoqué, l'État central n'a pas de contact direct avec le niveau micro-territorial (les CLE et les EBE). Au sein du niveau macro-territorial, seuls deux acteurs ont des relations directes avec les CLE et les EBE : l'association TZCLD et le Fonds d'expérimentation. Ce dernier cumule une fonction de régulation et de contrôle[70] avec une fonction d'accompagnement, animation de réseau et de plaidoyer[71], deux fonctions qui peuvent entrer en contradiction :

> Je pense que le Fonds d'expérimentation devrait avoir un rôle de contrôle et de sécurisation des financements publics, mais que l'accompagnement devrait être confié à l'association nationale TZCLD. Il y a un besoin de clarification : le Fonds d'expérimentation ne peut pas à la fois aider, être à l'écoute et contrôler. Ce n'est pas possible[72].

Notre hypothèse est que la fonction de contrôle et de régulation a vu son importance grandir notamment depuis le début de la seconde phase d'expérimentation. Notre propos s'appuiera sur un moment particulier : celui de l'instruction des dossiers de candidature par le Fonds d'expérimentation que nous avons pu observer dans quatre territoires entre 2021 et 2022 (*Cf.* encadré 3).

3. L'instruction d'un dossier de candidature à TZCLD[73]

Le territoire A est composé de dix communes situées dans le quart sud-est de la Nièvre (environ 4700 habitants). Les premières discussions autour du projet TZCLD ont lieu à la fin de l'année 2018. La candidature est déposée fin juillet 2021. En septembre, un mail du Fonds d'expérimentation signale l'incomplétude du dossier. Le Fonds d'expérimentation demande également que le futur directeur de l'EBE soit identifié. Les mois de septembre à décembre permettent de réunir des pièces administratives et de créer la structure juridique de l'EBE. La future directrice est également « prérecrutée » (elle restera bénévole jusqu'en septembre 2022, faute de moyens). Ce pré-recrutement se fait sans financement et sans avoir la garantie que le processus d'habilitation aille à son terme. Ce travail est essentiellement mené par des bénévoles, des élus, le directeur du centre social et deux salariés du pays Nivernais-Morvan qui travaillent pour cinq projets candidats à TZCLD[74] : un chef de projet (embauché fin 2018) et moi-même (en tant que chargé de mission). En janvier, le dossier est déclaré complet. Entre janvier et février trois visioconférences et une visite de terrain (rencontre des partenaires et des futurs salariés, visite des locaux...) sont organisées. Le Fonds d'expérimentation considère que le dossier du territoire A

[70] Il instruit les dossiers de candidature, contrôle l'action des CLE et des EBE, assure le pilotage financier au niveau national et produit un bilan de l'expérimentation pour le compte de l'État central. La loi l'a institué comme intermédiaire entre l'administration centrale et les territoires d'expérimentation.
[71] Il assure l'animation du réseau des projets TZCLD habilités, défend certaines positions face à l'État et assure une mission de plaidoyer, même si celle-ci relève davantage de l'association TZCLD.
[72] Entretien avec une cheffe de projet TZCLD, propos recueillis par l'auteur en juin 2023.
[73] Cet encadré a été écrit à partir du carnet de terrain de l'auteur, d'échanges mails, d'archives et de documents travaillés consultés par l'auteur.
[74] Quatre seront habilités.

Ce document est la version pre-print de l'article paru dans *Socio-économie du travail*, n°14, 2023-2. DOI : https://doi.org/10.48611/isbn.978-2-406-17798-2.p.0113.

présente trop de faiblesses et demande son retrait pour retravailler certains éléments. Il est demandé que les liens avec Pôle Emploi soient renforcés, qu'un chef de projet salarié soit recruté, que les moyens financiers de l'équipe projet soient consolidés, que des temps de travail en collectif soient organisés avec les futurs salariés, que le budget prévisionnel de l'EBE soit retravaillé, que « l'exhaustivité »[75] soit atteinte en cinq ans en mobilisant d'autres employeurs que l'EBE (dont les structures de l'IAE), que les locaux de l'EBE soient « sécurisés », que l'EBE consolide ses fonds propres… L'ensemble de ces exigences nécessiteront plusieurs mois de travail réalisés notamment par une chargée de mission (recrutée en avril 2022), la future directrice de l'EBE et moi-même. Le 12 mai 2022, trente-trois documents sont envoyés au Fonds d'expérimentation pour démontrer le travail réalisé et attester du fait que le territoire se conforme aux exigences de ce dernier. Deux visioconférences seront organisées en juillet 2022 pour que le Fonds d'expérimentation vérifie l'avancement du dossier. La fin du mois d'août est ponctuée de derniers échanges mails entre l'instructrice et une partie de l'équipe projet (la chargée de mission, la directrice de l'EBE et moi-même) sur divers sujets (répartition du chiffre d'affaires prévisionnel par typologie de clients, définition des critères de privation d'emploi...). Soutenu par le/la rapporteure du dossier (administratrice du Fonds) et l'instructrice, le dossier sera validé par la commission d'examen puis par le conseil d'administration du Fonds d'expérimentation en septembre 2022. Il recevra son habilitation par le ministère du Travail fin septembre 2022, quatorze mois après le dépôt du dossier et presque quatre ans après les premières discussions locales autour de TZCLD.

L'examen des candidatures est un processus long qui peut durer plus d'une dizaine de mois (*Cf.* encadré 3). L'instruction menée par le Fonds va bien au-delà d'une simple lecture d'un dossier : les échanges entre le Fonds et les candidats sont nombreux et les moyens humains dédiés à l'instruction sont importants. Par ailleurs, l'une des particularités de l'instruction menée dans le cadre de la seconde loi d'expérimentation de TZCLD est qu'une réponse négative apportée à un territoire candidat n'est pas synonyme de rejet définitif. En effet, les acteurs locaux, s'ils se conforment aux exigences du Fonds, peuvent retravailler leur candidature pour avoir la chance de voir celle-ci acceptée.

Dans ce moment crucial qu'est l'instruction des candidatures le Fonds d'expérimentation va façonner le niveau micro-territorial. Les résultats de l'évaluation de la première loi permettent de donner au Fonds d'expérimentation des arguments pour dire ce qui doit être fait, ce qui correspond aux « bonnes pratiques » (*Cf.* encadré 3). Ainsi, alors que la loi ne prévoit aucun soutien monétaire aux équipes projet des CLE, le Fonds d'expérimentation demande aux acteurs locaux de trouver les financements nécessaires à la création d'un poste à temps plein de chef de projet du CLE. Le Fonds d'expérimentation s'appuie ici sur une conclusion émise dans son propre bilan dressé en 2021[76]. S'opère ici un transfert entre deux instruments. En effet, l'évaluation permet au Fonds d'expérimentation de construire des standards et des bonnes pratiques qui sont transférés dans un autre instrument, le cahier des charges de la seconde loi, dont l'effet contraignant est beaucoup plus important :

[75] Pour les acteurs de TZCLD, l'atteinte de l'exhaustivité correspond à une situation où tous les chômeurs de longue durée volontaires ont retrouvé un emploi.

[76] EXPÉRIMENTATION TERRITORIALE CONTRE LE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE, *Bilan final de la 1re étape expérimentale. Un pas supplémentaire pour le droit à l'emploi*, septembre 2021, p.11.

Ce document est la version pre-print de l'article paru dans *Socio-économie du travail*, n°14, 2023-2. DOI : https://doi.org/10.48611/isbn.978-2-406-17798-2.p.0113.

> Le cahier des charges, d'une certaine manière, c'est le résultat, c'est ce qu'on a appris dans la première expérimentation. On a essayé de rédiger de façon opératoire ce qu'étaient les conditions pour démarrer en ayant des bonnes chances de succès[77].
>
> Le rôle de cette évaluation dans le cahier des charges de la deuxième loi, il a été important quand même. La deuxième loi, avec les décrets et le cahier des charges, pour sélectionner des EBE, reprend franchement bon nombre des recommandations et des points de vigilance qu'on avait mis en avant[78].

Si l'on doit différencier le processus d'instruction de la pratique évaluative, elles partagent à certains égards certaines caractéristiques communes. L'instruction, comme l'évaluation, est un moment d'attribution d'une valeur à des comportements et à leurs résultats et s'appuie sur des méthodes et des outils strictement définis. Du point de vue de la méthode, les outils utilisés par le Fonds[79] (visite de terrains, visioconférences, tableurs Excel...) sont standardisés et répondent aux éléments fixés par le cahier des charges. Par ailleurs, le Fonds après avoir mené son instruction va préconiser aux acteurs locaux certains comportements, qu'ils devront suivre s'ils veulent obtenir leur habilitation (*Cf.* encadré 3). Ce rôle de cadrage était déjà observable lors de la première phase d'expérimentation (Retsin, 2022, p. 255), mais il s'est clairement renforcé depuis le vote de la seconde loi :

> Pendant la première étape de l'expérimentation, lorsque nous n'étions que dix, ce n'était pas un projet descendant. Depuis que nous sommes passés dans une autre dimension, les choses ont changé. Nous sommes entrés dans une nouvelle phase, celle du commencement de la structuration. Ce n'est pas une critique, la structuration était nécessaire, mais le national n'a pas pris conscience qu'en structurant, ils allaient construire quelque chose de plus descendant[80].

Ces éléments ne doivent pas amener à penser que TZCLD est une expérimentation dont la logique serait uniquement *top down* : les programmes locaux arrivent parfois à s'autonomiser de la référence constituée par le Fonds d'expérimentation et s'approprient également certains espaces de négociation. Il ne faut pas non plus assimiler le Fonds d'expérimentation à l'État central, leurs relations étant distantes et parfois conflictuelles. L'exemple le plus récent en la matière est celui des discussions qui ont eu lieu en 2023 pour le budget alloué à l'expérimentation dans le projet de loi de finances 2024. Le ministère du Travail souhaitait initialement doter l'expérimentation d'un budget de 69 millions d'euros, budget jugé insuffisant par les acteurs[81]. Après d'âpres négociations, l'expérimentation se verra finalement dotée d'un budget de 80 millions d'euros. Si dans l'espace public, la mobilisation nationale a été conduite par l'association TZCLD[82], le Fonds a aussi joué un rôle important dans ce travail de lobbying auprès des pouvoirs publics puisque que c'est lui qui est en charge des négociations avec le ministère du Travail. Le 25 septembre 2023, l'ensemble des équipes locales ont été réunies par le Fonds d'expérimentation[83]. Il leur a été demandé d'alerter « le Ministre du Travail, du

---

[77] Entretien avec un administrateur du Fonds, propos recueillis par l'auteur en février 2024.
[78] Entretien avec une membre du comité scientifique, propos recueillis par l'auteur en février 2024.
[79] Consultés ou observés par l'auteur.
[80] TANTOT, Aubin. « ''Ce qui compte dans le projet TZCLD, c'est de casser les codes'' Entretien avec Laure Descoubès et Aurélie Mathelin, cheffes de projet de comités locaux pour l'emploi. » dans GRANDGUILLAUME, Laurent (dir.), *Expérimenter le droit à l'emploi. Récits et analyses du projet Territoires zéro chômeur de longue durée,* Boulogne-Billancourt, Editions Berger-Levrault, 2024, p. 121-122.
[81] « Budget 2024 : + 11 millions d'euros en 2024 pour l'expérimentation TZCLD », *Territoires zéro chômeur de longue durée,* https://www.tzcld.fr/budget-2024-11-millions-deuros-en-2024-pour-lexperimentation-tzcld/ (consulté le 6 janvier 2024).
[82] L'association a ainsi organisé une manifestation le 24 octobre 2023 près de l'Assemblée nationale.
[83] Réunion observée par l'auteur.

Ce document est la version pre-print de l'article paru dans *Socio-économie du travail*, n°14, 2023-2. DOI : https://doi.org/10.48611/isbn.978-2-406-17798-2.p.0113.

Plein emploi et de l'Insertion sur le risque d'une remise en cause de l'exercice expérimental par l'inscription d'un budget insuffisant au projet de loi de finances 2024 » et d'envoyer des courriers aux parlementaires, préfets et présidents de conseils départementaux[84]. Cet exemple montre bien comment le Fonds d'expérimentation peut essayer de mobiliser les territoires contre des décisions prises par l'administration centrale du ministère du Travail. Il illustre par ailleurs, la perméabilité qui existe entre l'association TZCLD et le Fonds d'expérimentation.

CONCLUSION

Dans une perspective d'instrumentation de l'action publique, cet article souhaitait comprendre ce que l'évaluation de TZCLD disait des conflits et des rapports de force entre les multiples parties prenantes engagées dans cette expérimentation. Nous avons d'abord démontré comment la trajectoire singulière de cette expérimentation, portée par des acteurs non-étatiques dans un contexte où l'État se tient à distance, explique pourquoi ce programme a fait l'objet de multiples évaluations. Il est ici intéressant d'observer comment l'évaluation *ex ante* d'ATD Quart Monde, à l'origine de l'argument phare du programme (la « neutralité financière »), a contribué à construire le problème du coût du dispositif, justifiant ainsi les multiples évaluations lancées à partir de 2017 (Crespin, 2009). En effet, l'évaluation s'est retrouvée au centre de luttes d'appropriation entre acteurs administratifs et politiques (Baudot, 2011) qui ne partagent ni les mêmes intérêts ni les mêmes visions du rôle de TZCLD et plus largement des politiques de l'emploi. Si l'évaluation de TZCLD ne remplit pas le rôle social qui lui est habituellement assigné, il n'est néanmoins pas possible de dire qu'elle est dénuée d'intérêt pour les acteurs. La troisième partie a en effet démontré que l'évaluation était une ressource convoitée par les acteurs parce qu'elle permet de contrôler le récit, de dire ce qu'est et ce que doit devenir TZCLD en appuyant ce discours sur une certaine légitimité scientifique. Par ailleurs, l'évaluation est également utilisée par le Fonds d'expérimentation (et de manière plus marginale l'association TZCLD) comme un moyen de canaliser les conduites des acteurs locaux.

L'un des sujets qui parcourt cet article est celui de l'action du Fonds d'expérimentation et de l'État central vis-à-vis des acteurs du niveau micro-territorial. Afin de mieux caractériser les relations entre les acteurs des macro et micro-territoriaux de TZCLD, il nous semble intéressant d'utiliser les travaux de Renaud Epstein sur le gouvernement à distance (2006). Renaud Epstein montre comment l'État, désencastré des territoires après avoir affaibli les ressources des services déconcentrés, a réussi à renouveler sa capacité d'orientation des politiques locales grâce à de nouveaux instruments incitatifs qui favorisent la mise en compétition des collectivités tout en respectant leur autonomie (labels, appels à projets...). À première vue, on retrouve dans TZCLD certains éléments qui correspondent à cette grille de lecture (l'usage de l'appel à projets par exemple). Néanmoins, nous pensons que cette théorie est ici en partie inopérante. L'analyse que nous faisons est double. D'une part, nous pensons qu'il n'est

[84] EXPÉRIMENTATION TERRITORIALE CONTRE LE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE, *Mobilisation – Projet de loi de Finances 2024,* courrier consulté par l'auteur adressé aux équipes des territoires habilités à expérimenter TZCLD, septembre 2023.

Ce document est la version pre-print de l'article paru dans *Socio-économie du travail*, n°14, 2023-2. DOI : https://doi.org/10.48611/isbn.978-2-406-17798-2.p.0113.

pas possible de dire que l'État central gouverne à distance cette expérimentation parce qu'il n'en est pas à l'origine et qu'il entretient avec les acteurs qui au niveau macro-territorial la portent (l'association TZCLD et le Fonds d'expérimentation) des relations parfois conflictuelles. D'autre part, le Fonds d'expérimentation (et plus marginalement l'association TZCLD) n'est pas un acteur lointain qui pilote à distance les projets locaux. Si certains des comportements des acteurs locaux s'expliquent par les règles et procédures nationales, cela ne doit pas occulter l'importance des relations beaucoup plus étroites et régulières, faites de négociations et de rapports de force, qu'entretient le Fonds d'expérimentation avec les acteurs locaux de l'expérimentation TZCLD. Les proximités qu'il entretient avec les CLE et les EBE lui permettent d'avoir un important pouvoir d'orientation et de contrôle de l'action de ces derniers qui tend à se renforcer depuis le lancement de la seconde phase d'expérimentation.

Ce document est la version pre-print de l'article paru dans *Socio-économie du travail*, n°14, 2023-2. DOI : https://doi.org/10.48611/isbn.978-2-406-17798-2.p.0113.

RÉFÉRENCES BLIOGRAPHIQUES

BAUDOT, Pierre-Yves, « L'incertitude des instruments. L'informatique administrative et le changement dans l'action publique (1966-1975) », *Revue française de science politique*, vol. 61, no. 1, 2011, p. 79-103.

BUREAU, Marie-Christine ; SARFATI, François ; SIMHA, Jules et TUCHSZIRER, Carole. « L'expérimentation dans l'action publique. Usages, pratiques et jugements des acteurs », *Travail et emploi*, vol. 135, no. 3, 2013, p. 41-55.

BOUCHOUX, Jacques ; HOUZEL, Yvette et OUTIN Jean-Luc. « L'évaluation du RMI de 1990 à 2002 : la simplification de la démarche et ses enjeux », *Travail et emploi,* n° 106, 2006, p. 37-49.

COMITÉ SCIENTIFIQUE, *Expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée. Rapport intermédiaire du comité scientifique*, novembre 2019, 91p.

COMITÉ SCIENTIFIQUE, *Expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée. Rapport final du comité scientifique,* avril 2021, 22p.

CONSEIL D'ÉTAT, *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ? Les études du Conseil d'État*, La documentation française, 2019, 150p.

CRESPIN, Renaud, « 10. Quand l'instrument définit les problèmes. Le cas du dépistage des drogues dans l'emploi aux États-Unis » dans GILBERT, Claude, *Comment se construisent les problèmes de santé publique,* La Découverte, 2009, p. 213-236.

EPSTEIN, Renaud, « Gouverner à distance : Quand l'État se retire des territoires », *Revue Esprit*, 2006, p. 96-111.

EPSTEIN, Renaud, « L'instrumentation des interventions territoriales de l'état », *Informations sociales*, vol. 209-210, no. 1-2, 2023, p. 54-62.

EXPÉRIMENTATION TERRITORIALE CONTRE LE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE, *Bilan final de la 1re étape expérimentale. Un pas supplémentaire pour le droit à l'emploi,* septembre 2021, 48p.

HASSENTEUFEL, Patrick, « Convergence », Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 3e édition actualisée et augmentée,* Presses de Sciences Po, 2010, p. 180-188.

HALPERN, Charlotte, Pierre LASCOUMES, et Patrick LE GALÈS. « Introduction / L'instrumentation et ses effets débats et mises en perspective théoriques » dans HALPERN, Charlotte, *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets,* Presses de Sciences Po, 2014, p. 15-62.

FRETEL, Anne et JANY-CATRICE, Florence (dir.), *Une analyse de la mise en œuvre du programme expérimental visant à la résorption du chômage de longue durée dans le territoire urbain de la Métropole de Lille. Synthèse du rapport intermédiaire,* 2019, 74p.

FRETEL, Anne ; JANY-CATRICE, Florence ; SEMENOWICZ, Philippe et VATAN, Sylvain, *« Territoire zéro chômeur » face à la crise sanitaire L'expérimentation métropolitaine de Lille (Rapport complémentaire),* octobre 2020, 124p.

LASCOUMES, Pierre et PATRICK LE GALÈS, « Introduction : L'action publique saisie par ses instruments » dans LASCOUMES, Pierre, *Gouverner par les instruments,* Presses de Sciences Po, 2005, p. 11-44.

LOWI, Theodore, « Four systems of policy politics and choice », *Public administration review*, vol. 32, n° 4, 1972, p. 298-310.

OKBANI Nadia, « Le rôle de l'évaluation dans l'expérimentation sociale, entre instrumentation et instrumentalisation : le cas de l'évaluation des expérimentations du RSA », *Politiques et management public*, vol. 31/1, janvier 2014, p. 31-50.

RETSIN Camille, « Analyse du processus d'institutionnalisation d'une expérimentation pour l'emploi. Le cas de Territoire zéro chômeur de longue durée à Jouques », université d'Aix-Marseille, thèse de doctorat, 2022, 408 p.

SEMENOWICZ, Philippe ; FRETEL, Anne ; JANY-CATRICE, Florence et VATAN, Sylvain. « Territoires zéro chômeur de longue durée. Rupture ou convergence avec l'insertion par l'activité économique ? », *Travail et emploi*, vol. 168, no. 1, 2022, p.31-55.

SIMHA, Jules, « Les expérimentations sociales en France : une sociologie de l'évaluation des politiques publiques », université Paris Nanterre, thèse de doctorat, 2015, 479 p.

Ce document est la version pre-print de l'article paru dans *Socio-économie du travail*, n°14, 2023-2. DOI : https://doi.org/10.48611/isbn.978-2-406-17798-2.p.0113.

ANNEXES : LES ÉVALUATION CONDUITES AU NIVEAU NATIONAL DE L'EXPÉRIMENTATION TZCLD (2015 -2021)

Ce document est la version pre-print de l'article paru dans *Socio-économie du travail*, n°14, 2023-2. DOI : https://doi.org/10.48611/isbn.978-2-406-17798-2.p.0113.

Source : Auteur.

Référence	Commanditaire(s)	Conditions de réalisations	Méthodologie(s)	Principaux objectifs	Principales conclusions
Étude macro-économique sur le coût de la privation durable d'emploi	ATD Quart Monde	Enquête réalisée en 2015 par Denis Prost (volontaire d'ATD Quart Monde, chef de projet à Pipriac lors du lancement de l'expérimentation) sous la direction de Patrick Valentin (entrepreneur social présenté comme l'initiateur de TZCLD, aujourd'hui vice-président de l'association TZCLD et membre du CA du Fonds d'expérimentation). Document revu en 2017 par Denis Prost et Christine Abrossimov (haut fonctionnaire ayant exercée des fonctions à l'IGAS).	Analyse *ex ante* coûts/bénéfices prenant en compte des coûts directs (allocations chômage, minima sociaux, etc.) et indirects (conséquences sociales du chômage, manque à gagner en cotisations sociales, etc.)	Démontrer que « ce n'est pas l'argent qui manque » afin de convaincre les pouvoirs publics que le financement de l'expérimentation TZCLD est possible et que cela ne coûtera pas plus cher que le coût de la privation d'emploi.	Les coûts indirects et directs de la privation d'emploi représentent entre 42.78 et 50.44 milliards d'euros soit entre 16 027 € et 18 896 € par personne.
Rapports du comité scientifique	Comité scientifique, instauré par la loi de 2016, composé de sept chercheurs.euse.s en sciences sociales, sept représentants des administrations centrales et une représentante du CNAJE[1]. Son secrétariat est assuré par la DARES.	Rapport intermédiaire remis en 2019. Rapport final publié en 2021, quelques mois après le vote de la seconde loi. Les deux rapports s'appuient sur quatre monographies qualitatives menées par des cabinets de conseil (3) et une équipe de recherche (1). Une enquête quantitative a également été menée par la DARES pour étudier les trajectoires d'insertion socioprofessionnelle des bénéficiaires et les retombées de l'expérimentation sur les territoires.	Analyses *in itinere* qualitatives et quantitatives.	Evaluer l'expérimentation TZCLD (situation de l'emploi dans les territoires expérimentaux, trajectoires socio-professionnelles, coût de l'expérimentation, etc.) afin de conseiller le politique et d'améliorer l'action publique.	Les quatre principaux enseignements qu'on peut dégager des rapports du comité scientifique sont : • l'effet positif de l'expérimentation sur ses bénéficiaires ; • les impensés du projet initial (accompagnement social, management, organisation de l'entreprise, etc.) ; • le coût de l'expérimentation supérieur à ce qui avait été anticipé ; • la difficulté à mesurer l'impact territorial du projet.
Evaluation économique de l'IGAS/IGF	Ministres du Travail et de l'Economie et des Finances (dans un courrier daté du 4 juillet 2019)	Ce rapport n'est initialement pas prévu. Il a été réalisé par l'IGAS et l'IGF et remis en octobre 2019.	Analyse coûts/bénéfices (principalement).	Evaluer les coûts évités et les gains générés par TZCLD au regard des autres dispositifs d'insertion par l'emploi afin d'éclairer les pouvoirs publics	Le transfert des coûts et des gains pour les finances publiques est significativement moindre que ce qui avait été initialement estimé. La poursuite de l'expérimentation nécessite des ajustements (ciblage du public, gouvernance, etc.).
Bilan du Fonds d'expérimentation	Mission confiée au Fonds d'expérimentation par l'art. 1 de la loi de 2016.	Bilan réalisé par le Fonds d'expérimentation en 2021 (remise de bilans intermédiaires en 2019 et 2018). Document à mi-chemin entre l'évaluation et le rapport d'activité associatif.	Méthodologie non précisée, mais reposant sur des données quantitatives et financières (transmises par les CLE et les EBE) et des observations des agent.e.s du Fonds d'expérimentation.	Nourrir le plaidoyer de l'expérimentation TZCLD afin d'influencer la décision politique.	Les principales hypothèses du projet sont confirmées par la première expérimentation. La seconde expérimentation devra démontrer la possibilité de pérenniser le fonctionnement de TZCLD.

[1] Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire.