

L'expérimentation TZCLD.

Analyse des dynamiques institutionnelles et des recompositions du champ des acteurs de l'emploi dans les territoires d'expérimentation

Rapport final DARES

11 septembre 2025

Jean-Pascal Higelé, Florence Jany-Catrice, Agathe Lelièvre, Aubin Tantot
(coord.)

Contributeur·ices : Virginie Althaus, Franck Bailly, Mathieu Béraud, Mathilde Caron, Sylvain Celle, Karine Chapelle, Laurent Gardin, Jean-Pascal Higelé, Florence Jany-Catrice, Oriane Lafuente-Sampietro, Agathe Lelièvre, Hélène Monnet, Benoît Prévost, Aubin Tantot

Ce travail a bénéficié d'une contribution financière de la Dares dans le cadre de l'appel à projet de recherche « Territoires zéro chômeur de longue durée : une solution adaptée face à la privation durable d'emploi ? » qu'elle a lancé. Comme l'ensemble des travaux lancés sous l'égide du comité scientifique de l'expérimentation TZCLD, il a fait l'objet d'un suivi assuré par la Dares et le Haut-commissariat à la stratégie et au plan au titre du secrétariat du comité.

Ce rapport a été réalisé par un consortium de laboratoires (ART-DEV, CRDP, CRFDP, LARSH, chaire EQAM, LASTA, TETRAS, Triangle) dans le cadre de l'appel à projet de recherche lancé par la Dares sous l'égide du comité scientifique d'évaluation TZCLD. À ce titre, il n'engage que leurs auteurs et autrices, et ne représente pas la position de la Dares ni celle du Ministère chargé du Travail.



Sommaire global¹

Sommaire global	2
Acronymes	6
Introduction générale	9
1. Territoires zéro chômeur de longue durée. Une expérimentation singulière dans le champ des politiques de l'emploi.....	9
2. État de l'art	10
3. Ces constats et questions nous ont amenés à traiter deux axes dans ce rapport	11
Chapitre 1. Méthodologie de l'enquête.....	13
1.1. L'enquête qualitative et l'anonymisation	13
1.2. Présentation de l'échantillon	18
Partie 1 – Les effets de la période d'incubation sur l'expérimentation TZCLD	28
Introduction partie 1	29
Chapitre 2. Ce que l'on désigne comme « période d'incubation ».....	32
2.1. Le cycle de vie de la période d'incubation	33
2.2. Description de la période d'incubation dans les territoires analysés	34
2.3. La spécificité de la période d'incubation tient aussi à celle de l'appel à projets	41
2.4. La période d'incubation constitue en soi une activité expérientielle en dehors du champ de vision des évaluateurs	43
Chapitre 3. Les conditions institutionnelles de l'expérimentation dans sa version 2^{ème} loi	46
3.1. L'encadrement de l'expérimentation par la deuxième loi de 2020	46
3.2. Les 6 axes du cahier des charges pour la 2 ^e phase d'expérimentation, ou comment démontrer, par l'action, l'engagement des acteurs	50
3.3. Le Pouvoir de <i>veto player</i> des Conseils départementaux	55
Chapitre 4. Les effets de la longue durée de la période d'incubation	69
4.1. Les représentations de la période d'incubation et de sa longue durée	69
4.2. Une intériorisation de la contrainte de temps d'incubation par les acteurs locaux	75
4.3. Susciter et maintenir la mobilisation.....	76
4.4. Ce que l'attente produit sur les personnes privées d'emploi.....	81
4.5. Les spécificités émotionnelles de la période d'incubation.....	86
4.6. Le temps de l'urgence politique (montrer que ça marche) <i>vs.</i> le temps de la mise en place d'un projet complexe.....	90
Conclusion	92
Chapitre 5. Mobiliser des ressources importantes et organiser l'activité.....	94
5.1. Quelques études de cas à propos des coûts suscités par la période d'incubation.....	94

^{1 1} Un sommaire détaillé est disponible à la fin de ce rapport, après les annexes.

5.2. La ressource que constitue l'héritage d'une gouvernance territoriale antérieure	96
5.3. Les ressources économiques mobilisées	98
5.4. Une organisation déjà (partiellement) en place	107
5.5. Les conséquences des ressources « considérables » à mobiliser pendant la période d'incubation sources d'inégalités territoriales	114
Conclusion	119
Chapitre 6. Ce que l'instruction dit des rapports du Fonds d'expérimentation aux territoires et au projet TZCLD	120
6.1. Le processus d'instruction : un parcours du combattant	120
6.2. Des exigences plus informelles qui éclairent la vision politique du Fonds d'expérimentation	123
6.3. Une période d'instruction qui cristallise des tensions entre le local et le national.....	127
6.4. Les effets de l'instruction sur les territoires et le projet TZCLD : entre standardisation, sécurisation, résistance et contournement de la règle.....	129
Conclusion	133
Conclusion de la partie 1- « Expérimenter avant l'expérimentation »	134
1- Les effets de la période d'incubation sur l'expérimentation et l'évaluation de cette expérimentation.....	134
2- Une période d'incubation qui engendre des inégalités territoriales.....	134
3. Glissement dans la répartition des risques de l'expérimentation	135
4- La période d'incubation source de biais dans l'expérimentation	135
Partie 2- Entre normalisation et autonomie des expérimentations TZCLD : l'enchâssement des intérêts et jeux d'acteurs dans la mise en œuvre des expérimentations	137
Introduction	138
Chapitre 7. Les pratiques effectives de gouvernance : réalité plurielle des CLE et rapports aux EBE.....	143
7.1. Formes et lieux de la délibération dans les territoires d'expérimentation.....	143
7.2. Des équipes projet aux périmètres et aux ressources inégales.....	153
7.3. Interprétations, coopérations et conflits locaux autour des responsabilités partagées	159
Conclusion	163
Chapitre 8. L'interprétation des principes du « droit à l'emploi »	164
8.1. Définir localement la privation d'emploi et les critères d'éligibilité à l'expérimentation...	164
8.2. « Aller vers » ? Pratiques d'identification des PPDE volontaires	166
8.3. Du volontariat à la sortie de la privation d'emploi : trier et orienter pour opérationnaliser le droit territorial à l'emploi	171
8.4. Pratiques d'accompagnement socioprofessionnel : pallier les manques du SPE ou proposer des formes alternatives d'accompagnement ?.....	180
8.5. Focus sur TZCLD et la loi « pour le plein emploi »	184

8.6. L'ambivalence syndicale vis-à-vis de TZCLD : entre engagement non prioritaire et difficulté à se saisir de l'objet.....	187
Conclusion	191
Chapitre 9. Contestation, coopération ou désintérêt. Déployer l'activité des EBE dans le tissu économique local	193
9.1. Critique de la concurrence déloyale : contenir le déploiement des EBE.....	193
9.2. Un déploiement de l'activité en collaboration ou compromis avec les structures de l'ESS	198
9.3. Désintérêt pour TZCLD : l'absence d'implication des acteurs du secteur marchand lucratif	200
Conclusion	203
Chapitre 10. Les rapports au Fonds d'expérimentation	204
10.1. Le Fonds entre le marteau (l'État) et l'enclume (les territoires)	204
10.2. Le développement d'une vision autonome du projet et du modèle socio-économique des EBE.....	208
10.3. Résistances et autonomisation du local.....	211
10.4. Une marginalisation progressive des acteurs garants des principes de l'expérimentation : ATD et l'association nationale TZCLD.....	218
Conclusion	222
Chapitre 11. L'influence croissante de l'échelle départementale dans la construction des projets TZCLD	224
11.1 Le pilotage centralisé en question	224
11.2. Des départements qui s'opposent et cherchent à conditionner les projets locaux	230
11.3. Ceux qui soutiennent : des acteurs départementaux qui cherchent encore leur rôle.....	234
Conclusion	245
Chapitre 12. TZCLD, un « projet de territoire » ?	248
Introduction.....	248
12.1. Un projet d'élus locaux ?.....	249
12.2. Des projets associatifs et « citoyens » plus rares ?	257
12.3. La participation confinée des premières concernées	264
12.4. Un programme dont l'État est le premier financeur, mais qui marginalise ses services déconcentrés	274
12.5. Dynamiques de définition des frontières territoriales.....	281
Conclusion	287
Conclusion de la partie 2 - Expérimenter TZCLD : entre travail intense de traduction territoriale de l'expérimentation et normalisation du projet	290
1. Une mise en réseau les acteurs de l'emploi et de l'insertion sur le territoire.....	290
2. ...qui produit une forme de normalisation des pratiques.....	291
Conclusion générale	293
1. Méthodologie de la recherche.....	293

2. La période d'incubation : l'expérimentation avant l'expérimentation	294
3. La normalisation paradoxale des expérimentations.....	296
4. <i>In fine</i> , qu'évalue-t-on dans cette expérimentation ?	297
Bibliographie	300
Annexes.....	305
1 - Une place pour l'expérimentation TZCLD dans le réseau pour l'emploi ?	306
2 - Grilles d'entretien.....	313
3- Documents transmis par le Fonds	322
Sommaire complet	324

Acronymes

AAH : Allocation aux adultes handicapés

AAP : Appel à projet

ACI : Ateliers et chantiers d'insertion

ACS : Aide à la complémentaire santé

ADF : Association des Départements de France

AFPA : Association pour la formation professionnelle des adultes

AI : Association intermédiaire

AMAP : Association pour le maintien de l'agriculture paysanne

AMI : Appel à manifestation d'intérêt

APR : Appel à projet de recherche

ARSA : Allocataires du revenu de solidarité active

ASS : Allocation de solidarité spécifique

CAE : Coopérative d'activité et d'emploi

CAE : Contrat d'accompagnement dans l'emploi

CAPE : Contrats d'appui au projet d'entreprise

CCAS : Centre communal d'action sociale

CCI : Chambre de commerce et d'industrie

CD : Conseil départemental

CDD : Contrat à durée déterminée

CDE : Contribution au développement de l'emploi

CDI : Contrat à durée indéterminée

CDDI : Contrat à durée déterminée d'insertion

CEJ : Contrat d'engagement jeune

CESE : Conseil économique, social et environnemental

CFDT : Confédération française démocratique du travail

CF'FC : Confédération française des travailleurs chrétiens

CGPME : Confédération générale des petites et moyennes entreprises

CGT : Confédération générale du travail

CLE : Comité local pour l'emploi

CLD : Chômeur de longue durée

CLPE : Comité local pour l'emploi (loi plein emploi)

CMA : Chambre des métiers et de l'artisanat

CMS : Centre médico-social

CMU : Couverture maladie universelle

COORACE : Coordination des associations d'aide aux chômeurs par l'emploi

COPIL : Comité de pilotage

CRESS : Chambre régionale d'économie sociale et solidaire

CSE : Comité social et économique

CTE : Complément temporaire d'équilibre

CUI : Contrat unique d'insertion

DDETS (PP) : Direction Départementale de l'Emploi, du Travail et des Solidarités (et de Protection des Populations)

DDT : Direction départementale des territoires

DELD : Demandeur d'emploi de longue durée

DGCL : Direction générale des collectivités locales

DGEFP : Direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle

DGS : Directeur·ice général·e des services

DREETS : Direction Régionale de l'Économie, de l'Emploi, du Travail et des Solidarités

DSL : Développement social local

EA : Entreprise adaptée

EBE : Entreprise à but d'emploi

EI : Entreprise d'insertion

ELPE : Entreprise de lutte contre la privation d'emploi

EPA : Établissement public à caractère administratif

EPCI : Établissement public de coopération intercommunale

EPIC : Établissements publics industriels et commerciaux

EPLÉ : Établissement public local d'enseignement

ESAT : Établissement et service d'aide par le travail

ESS : Économie sociale et solidaire

ETP : Équivalent temps plein

FAS : Fédération des acteurs de la solidarité

FSE : Fonds social européen

GIP : Groupement d'intérêt public

IAE : Insertion par l'activité économique

IGAS : Inspection générale des affaires sociales

IGF : Inspection générale des finances

IRP : Instance unique de représentation du personnel

LOLF : Loi organique relative aux lois de finances

PE'IR : Pôle d'équilibre territorial et rural

PIC : Plan d'investissement des compétences

PLF : Projet de loi de finance

PLIE : Plan local pour l'insertion et l'emploi

PPDE : Personnes privées durablement d'emploi

PMSMP : Période de mise en situation en milieu professionnel

QPV : Quartiers prioritaires de la politique de la ville

RéATE : Réforme de l'administration territoriale de l'État

RGPD : Règlement général sur la protection des données

RGPP : Révision générale des politiques publiques

RSA : Revenu de solidarité active

SCIC : Société coopérative d'intérêt collectif

SIAE : Structure d'insertion par l'activité économique

SPE : Service public de l'emploi

TZCLD : Territoire zéro chômeur de longue durée

UDES : Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire

Unédic : Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

URI : Union régionale interprofessionnelle

ZRR : Zone de revitalisation rurale

Introduction générale

La 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" » a reconduit l'expérimentation de TZCLD jusqu'en 2026. Cette seconde expérimentation s'accompagne d'une nouvelle évaluation conduite par le Comité scientifique présidé par Yannick L'Horty, avec l'appui de France Stratégie et de la Dares. Pour nourrir sa réflexion, il a souhaité s'appuyer sur des études quantitatives et qualitatives de TZCLD. C'est dans ce contexte qu'a été publié un appel à projets de recherche (APR) visant à soutenir des travaux d'évaluation qualitative de TZCLD. **Le présent rapport rend compte de notre recherche multiniveau et comparative de l'initiative TZCLD à partir de l'analyse des dynamiques socio-institutionnelles de cette expérimentation. Cette analyse vise à connaître et comprendre ce que l'expérimentation fait aux territoires** (quels effets l'expérimentation a sur les territoires, et en retour, comment ils se l'approprient) **mais aussi à souligner ce que l'expérimentation peut montrer² des dynamiques institutionnelles** (Fretel, Jany-Catrice, 2022).

Un **protocole de recherche commun** a été déployé sur les différents territoires enquêtés, de manière à répondre aux questions du commanditaire et à générer des véritables effets de connaissance et d'intelligibilité.

L'enquête a ainsi reposé sur des données qualitatives collectées avant le lancement de l'APR (enquêtes sur une diversité de territoires ruraux et urbains), mais aussi et surtout sur la collecte et la constitution de matériaux inédits, mobilisés depuis une perspective comparative à partir d'une grille d'enquête commune (voir chapitre 1). Cette enquête qualitative permet de produire des effets de connaissances *situées* et *contextualisées*. Et si l'on rend compte du « point de vue de l'acteur » et des représentations ordinaires (Olivier de Sardan, 1995) on le fait à partir de regards croisés, auprès d'acteurs multiples ne partageant *a priori* pas les mêmes opinions ni les mêmes pratiques vis-à-vis de l'expérimentation. L'enquête qualitative privilégie, ici, les entretiens semi-directifs. Ceux-ci sont complétés néanmoins par des observations des interactions concrètes d'acteurs dans diverses situations (réunions plénières de CLE, travaux de commissions, ateliers d'accompagnements des PPDE, etc.). Ces temps d'observation mettent en perspective complémentaire les propos tenus par les acteurs.

1. Territoires zéro chômeur de longue durée. Une expérimentation singulière dans le champ des politiques de l'emploi

Encadrée par deux lois votées en 2016 et 2020, l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD) s'appuie sur des entreprises à but d'emploi (EBE) dont l'objectif est l'embauche inconditionnelle sur un territoire délimité de personnes volontaires, sans emploi stable depuis au moins un an. Ces entreprises développent des activités qualifiées « d'utilité sociale » visant, dans l'esprit, à être adaptées aux compétences et souhaits des salarié·es³, sans concurrencer le tissu économique local. Aux côtés des EBE, des comités locaux pour l'emploi (CLE) sont mis en place. Instances de gouvernance et d'animation s'appuyant sur une équipe projet, les CLE réunissent l'ensemble des acteurs concernés (collectivité locales, représentant de l'État, associations, personnes privées d'emploi, entreprises, intermédiaires et acteurs de l'emploi et de l'insertion, etc.). Ils visent à faire respecter localement les orientations fixées par la loi (embauche

² Il va de soi que l'examen de ces effets se limite ici aux dynamiques institutionnelles.

³ Ce texte est féminisé à l'aide du point médian de manière à 1) rendre visible le rôle des femmes dans les processus étudiés et 2) garantir l'anonymat des acteurs interrogés en ne précisant pas le genre.

non-sélective, non-concurrence, etc.) et assurent des missions de promotion du projet et d'information/orientation (voire d'accompagnement) des personnes. En 2016, une première loi ouvre l'expérimentation à dix territoires et permet la création d'un Fonds d'expérimentation contre le chômage de longue durée (ETCLD), association chargée par l'État du pilotage et de la gestion des financements nationaux. En parallèle, l'association Territoires zéro chômeur de longue durée, créée la même année, assure entre autres un travail de promotion du projet. Une deuxième loi, votée en décembre 2020, prolonge l'expérimentation jusqu'en 2026. En janvier 2024, s'additionnant aux dix premiers territoires « pilotes », cinquante nouveaux territoires sont habilités à expérimenter l'initiative TZCLD.

TZCLD n'est pas la première expérimentation dans le champ des politiques de l'emploi (RSA, garantie jeune, etc.). Néanmoins, plusieurs éléments permettent d'en souligner les singularités. Tout d'abord, c'est probablement l'unique exemple d'une expérimentation d'envergure nationale portée et soutenue par une coalition d'acteurs extérieurs au pouvoir exécutif (association TZCLD, ATD Quart Monde, élus locaux, etc.). Sa durée (dix ans se seront écoulés entre le vote de la première loi et le terme de la seconde expérimentation), son caractère très localisé, sa forte médiatisation, mais aussi les promesses du projet « idéal » (Semenowicz et al., 2022) sont autant d'éléments qui distinguent TZCLD d'autres politiques publiques expérimentales. Cette forte médiatisation rend encore plus importante l'analyse distanciée des fonctionnements du projet.

Pour notre part, nous proposons ici une analyse compréhensive des dynamiques institutionnelles et des jeux d'acteurs au sein de TZCLD et des écarts qui existent entre le « projet idéal » et le « projet en actes » (Semenowicz, *op. cit.*).

L'écosystème complexe de ces dynamiques institutionnelles et des acteurs de TZCLD sera étudié le long de trois échelles : **un niveau micro-territorial** (le territoire du CLE et de l'EBE), au sein duquel on distingue deux perspectives : une perspective des décideurs locaux/porteurs de projet (équipe projet, équipe de direction, présidences des CLE et EBE), et une perspective d'écosystème local ; **un niveau méso-territorial** (Conseils départementaux, métropoles, pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, directions territoriales France Travail, services déconcentrés de l'État, etc.) ; et **un niveau macro-territorial** (Fonds d'expérimentation, association nationale TZCLD, ministère du Travail, Union européenne, etc.). Par ce jeu d'échelles, on vise à **comprendre et à analyser le rôle et les jeux d'acteurs, à l'intérieur et entre ces différents niveaux**.

Outre la structuration autour de ces échelles, notre enquête, et cela en fait une de ses spécificités, **s'organise autour de deux temporalités** : une période de pré-habilitation et une période de post-habilitation. En effet, une étude exploratoire suggère que l'analyse de la période de préparation des territoires à une demande d'habilitation, que nous désignerons par « **période d'incubation** », est heuristique pour comprendre le degré de succès du projet, et pourrait aider le politique dans sa décision de généralisation de l'expérimentation (Jany-Catrice, 2024).

2. État de l'art

L'incomplétude du projet originel a déjà été bien documentée (Fretel, Jany-Catrice, 2019). Elle a conduit les porteurs de projets locaux à réaliser un travail collectif d'interprétation des règles (de non-concurrence ou d'éligibilité par exemple). Cette incomplétude a depuis été en partie comblée par le renforcement des exigences du cahier des charges de la seconde expérimentation. L'expérimentation TZCLD reste cependant une politique protéiforme qui conduit à une multiplicité d'interprétations locales (Fretel, Jany-Catrice, *op. cit.*), à des conflits suscités par les divergences d'interprétation des règles et du fonctionnement du projet (Retsin, 2022 ; Béraud et Higé, 2020a et 2020b) et à une plasticité de l'expérimentation. Par exemple, l'idée d'exhaustivité est passée d'une conception très extensive (information très large et systématique des personnes concernées pour lutter contre le non-recours) à une idée plus restrictive (épuisement de la « liste de

mobilisation »). La responsabilité de l'exhaustivité a également glissé de l'EBE à un concept de « responsabilité partagée » où l'EBE n'est plus qu'un outil possible d'embauche parmi d'autres sur le territoire (IAE, travail adapté, etc.) (Semenowicz et al., *op. cit.*).

Il nous faut aussi évoquer la spécificité des profils des territoires engagés dans la dynamique TZCLD en 2017. Les premières évaluations ont montré, pour ces territoires, l'existence de liens et de partenariats anciens entre l'ensemble des parties prenantes (qui constituent une ressource et un héritage territoriaux souvent décisifs) et les porteurs de projets mobilisés (Bouba-Olga et al., 2019) : les expérimentations de la première loi s'appuient sur des dynamiques associatives et locales anciennes. La question se pose de savoir si une telle dynamique d'acteurs s'observe dans le cadre de la 2^{ème} loi ou si l'on fait face à des reconfigurations d'acteurs.

Enfin, lors de la première étape expérimentale, le constat a été fait que les CLE de plusieurs territoires se sont progressivement désengagés du pilotage local de l'expérimentation et du contrôle des activités et embauches des EBE (Retsin, *op. cit.* ; Bouba-Olga et al., 2021). Ce ralentissement de l'activité des CLE, ou en tout cas l'essoufflement temporaire identifié dans certains cas (MEL : Fretel, Jany-Catrice 2019 ; Jouques : Retsin, 2022), a questionné la réalité d'une gouvernance bicéphale du projet (entre CLE et EBE), et a généré des écarts importants entre la philosophie initiale du projet et sa mise en œuvre concrète : arrêt de l'information systématique des personnes concernées, reprise en main des embauches par les EBE, remise en question du principe de non-sélection, isolement ou autonomisation des EBE, etc.

3. Ces constats et questions nous ont amenés à traiter deux axes dans ce rapport

Si les travaux déjà réalisés apportent de précieuses connaissances, de nombreuses questions restent en suspens. Peu d'études ont étudié la place et le rôle des acteurs du service public de l'emploi, des relations de concurrence ou de coopérations entre SIAE et projets TZCLD, ou des relations entre le Fonds d'expérimentation et les équipes locales. Très peu de travaux se sont jusqu'ici explicitement centrés sur les dynamiques socio-institutionnelles. De même, la plupart d'entre eux ont été plutôt élaborés à partir de monographies et ne se sont pas appuyés sur l'analyse comparative. Enfin, la place occupée par les acteurs nationaux du projet fait souvent l'objet d'une moindre attention.

Par ailleurs, certaines des conditions de l'expérimentation ont été modifiées entre la première et la seconde loi : les financements des EBE ont été consolidés, les Conseils départementaux sont devenus devenus des financeurs obligatoires de l'expérimentation, les critères d'habilitation se sont renforcés, etc. Dans ce contexte, **nous proposons d'étudier les dynamiques socio-institutionnelles⁴ au sein de TZCLD dans une perspective multiniveau (macro, méso, micro) et comparative.** Pour ce faire, nous proposons de distinguer la phase d'incubation (période de pré-habilitation) de la période post-habilitation. Nos deux axes de recherche suivent ce découpage et ont mobilisé une équipe pluridisciplinaire. Dans le premier axe, dix chercheur·euses ont été mobilisé·es (en économie, en sociologie, en science politique et en psychologie sociale) issus de cinq laboratoires⁵. Dans le second axe, neuf chercheur·euses ont été mobilisé·es (en économie, sociologie, science politique et droit) issus de six laboratoires⁶. L'ensemble du projet a été coordonné par Florence Jany-Catrice, professeure de science économique (titulaire chaire EQAM, Université de Rouen-Normandie), Jean-Pascal Higélé, maître de conférences en sociologie (Université de Lorraine, TETRAS), Agathe Lelièvre, politiste et post-doctorante (Université de Rouen Normandie, LASTA), et Aubin Tantot, doctorant en science politique (Sciences Po Lyon,

⁴ On désigne par dynamique socio-institutionnelle l'étude conjointe des évolutions institutionnelles, des règles et des jeux d'acteurs.

⁵ LASTA et Chaire EQAM, LARSH, Triangle, ART-DEV et CRFDP.

⁶ TETRAS, ART-DEV, LASTA, LARSH, Triangle.

Triangle). Tous les membres de DYNAMIT font partie du réseau prospectif de l'INSHS RESTEZ⁷, créé en mars 2023. Cette recherche s'appuie sur des travaux menés parfois depuis le lancement de l'expérimentation et qui ont déjà fait l'objet de publications multiples⁸.

L'appartenance au réseau RESTEZ a permis de débiter des collaborations en amont de la publication de ce projet de recherche. Étant donné le nombre de territoires explorés (35) et le nombre d'entretiens réalisés (**210 au total pour ce rapport**) dans un temps limité (10 mois séparent la signature de la convention de recherche et le rendu du rapport final), nous n'aurions pu réaliser cette enquête et rédiger ce rapport sans la constitution préalable de ce réseau de recherche avec ce que cela comporte de **cohérence épistémologique, de complicité intellectuelle et de coordination par la confiance**.

Le rapport est divisé en deux parties qui suivent le déroulement chronologique des expérimentations TZCLD. Après l'exposé, dans un chapitre liminaire (chapitre 1), de nos choix méthodologiques, la partie I traite de ce que nous nommons la période d'incubation des territoires et de ce qui est mis en œuvre pour devenir territoire d'expérimentation. L'originalité est de donner à voir ce que les territoires mobilisent comme ressources en amont de l'entrée dans l'expérimentation. Nous avons également étudié des histoires plus méconnues de projets qui, pour une variété de raisons, n'ont pas abouti à la labellisation pour expérimentation. La partie II aborde la mise en œuvre des expérimentations TZCLD sur les territoires habilités en se focalisant sur les dynamiques socio-institutionnelles. Y est analysée l'influence des jeux d'acteurs, dans une perspective multiniveau, sur les trois promesses centrales du projet : garantir l'emploi pour tous·tes (1) par la production d'activités « utiles au territoire » (2) en mobilisant l'ensemble des acteurs locaux autour de cet objectif commun (3).

⁷<https://www.inshs.cnrs.fr/fr/reseaux-en-shs>. Carnet hypothèses du réseau RESTEZ : <https://restez.hypotheses.org/1>

⁸ Cf. bibliographie.

Chapitre 1. Méthodologie de l'enquête

Ce chapitre présente la méthodologie mise en œuvre en vue de collecter les données qui seront analysées dans ce rapport. L'enquête repose sur une **méthodologie qualitative et compréhensive** visant à appréhender les différentes configurations locales et à donner à voir les écarts entre le discours politique et les pratiques effectives, entre le « projet idéal » et le « projet en actes » (Semenowicz et al., 2022.) L'exposé de la sélection des territoires et le protocole d'anonymisation (§1.1) sera suivi de la présentation des différents terrains et de la recension des entretiens menés (§1.2).

1.1. L'enquête qualitative et l'anonymisation

Dans le cadre de cette enquête, l'anonymat a été garanti à tous·tes les participant·es afin de protéger leur parole tout en obtenant des récits les plus fidèles possibles de leurs expériences et avis concernant l'expérimentation et sa mise en œuvre. L'équipe de recherche a, en conséquence, suivi plusieurs principes communs.

- Pour garantir l'**anonymat des lieux**, un chiffre a été attribué à chaque région⁹, appelée "terrain" (dans la partie 1) duquel découlent les numérotations des territoires. Par exemple, si le chiffre 2 correspond à une région, chaque territoire de cette région est numéroté par un chiffre commençant par 2 : 20, 21, etc. Les dénominations de collectivités territoriales propres à certaines régions ont été remplacées par des formes plus générales. Les noms de structures, établissements, entreprises, ou toute autre entité susceptible de révéler la localisation du territoire ont été remplacés par des formules génériques entre crochets. Lorsque les enquêté·es mentionnent un autre territoire, celui-ci a été remplacé dans le *verbatim* par le code du territoire entre crochets. Dans les cas où les données sont particulièrement sensibles, ou bien lorsque le lieu reste identifiable du fait des spécificités de l'expérimentation locale malgré les efforts susmentionnés, le numéro du territoire a été enlevé.

- Pour garantir l'**anonymat des personnes**, le genre n'est pas précisé et nous avons appliqué une écriture inclusive à l'ensemble du rapport. Concernant la fonction de la personne, celle-ci apparaît sous une forme standardisée c'est-à-dire qui pourrait se retrouver sur un autre territoire. Dépendamment de ce qu'illustre le *verbatim*, la fonction peut être énoncée différemment. Lorsque la personne interrogée cite un·e autre acteur·ice, le nom est effacé et remplacé par la fonction. Ex : [chef·fe de projet à la ville] ; parfois il est remplacé par un pseudo en italique. Pour garantir l'anonymat des personnes, nous avons parfois fait le choix de ne pas indiquer le territoire dont ces personnes sont issues, en particulier lorsque la mention de celui-ci n'apporte pas d'information utile ou lorsque nous avons considéré que les données étaient sensibles.

Ces efforts visent à protéger au mieux la parole des enquêté·es **sans pour autant être en mesure de garantir l'impossibilité absolue de reconnaître des territoires ou des acteur·ices**. En effet, les données proviennent de **contextes singuliers** tant pour ce qui a trait au territoire que pour ce qui relève de trajectoires spécifiques des initiatives TZCLD, et que nous ne pouvons d'autant moins les effacer qu'ils sont **décisifs pour la compréhension des expérimentations locales**. L'expérimentation demeure un projet de territoire et ne peut donc à ce titre être étudiée *ex nihilo*.

Les principes précédemment exposés visent cependant à anonymiser de la meilleure façon possible les noms et les lieux des enquêtes de terrain et ont été renforcés dans la version finale de ce rapport rendue publique.

⁹ Dans un des cas, les initiatives TZCLD se concentrent sur un département (terrain 2).

1.1.1. Un échantillonnage délicat à réaliser dans le cas de la période d'incubation

a) *Des territoires intéressés aux « territoires émergents »*

L'objectif de la partie 1 est de donner à lire ce qui se passe durant la phase d'incubation. Cette phase comprend les territoires qui se préparent à la candidature d'habilitation et qui n'ont pas encore de résultat (ou n'ont pas encore tout à fait candidaté), mais aussi des territoires qui ont, un temps pensé à candidater, et qui, au terme d'une (plus ou moins longue) phase d'incubation, finalement renoncent. Ces renoncements relèvent eux aussi d'une multitude de raisons. Ils peuvent, on le verra, tenir au rôle spécifique des Conseils départementaux, à un refus d'habilitation du Fonds d'expérimentation, à des stratégies de découragement (par exemple d'une municipalité quand une association est tentée par le projet), ou encore à d'autres conditions socio-institutionnelles non réunies (absence de moyens financiers, opposition de certains acteurs locaux, etc.). Dans tous les cas, les territoires incubant sont d'autant plus difficiles à attraper qualitativement (et impossible quantitativement) du fait que la période d'incubation est elle aussi une période parfois flottante. Que penser d'un projet (territoire 45) qui émerge par exemple d'un·e ou deux chargé·es de mission du Conseil départemental de manière assez informelle (quelques réunions de travail, un groupe de travail mis en place, pas encore formellement donc « territoire émergent » au sens de l'association TZCLD- voir *infra*), et qui se voit au bout de quelques mois empêchés par un Département qui finalement joue de son pouvoir de *veto player* ? Pour constituer notre échantillon, le bouche à oreille a été très efficace : l'idée était de demander à l'issue de chaque entretien si les acteurs connaissaient un territoire qui avait été/était intéressé par l'expérimentation TZCLD. Les membres des grappes régionales¹⁰ ont également été d'une aide précieuse par leur fine connaissance des différents territoires intéressés, la vue d'ensemble au moins sur leur terrain régional, et les contacts mis à notre disposition.

Autrement dit, le périmètre de notre échantillonnage était plus flou bien sûr que pour les territoires formellement « habilités », ou même formellement « émergents ». Se posait la question de savoir à partir de quel degré d'implication l'on pouvait considérer que le territoire souhaitait s'engager dans la démarche (présence dans le programme politique de l'équipe municipale, dans celle des opposants, association souhaitant porter le projet sur le territoire) et était considéré comme en période d'incubation. Il nous semblait en tout cas que la notion de « territoire émergent » emprunté au langage de l'association TZCLD était trop restrictive pour notre enquête. Au sens de l'association TZCLD, « le territoire émergent » est décrit depuis 2017 comme « un projet de territoire porté par un collectif ou une collectivité territoriale qui a signé la charte d'engagement TZCLD et adhère à l'association ». Le territoire émergent « accède à des ressources », notamment à des formations et des « outils pédagogiques ». Des « grappes régionales » font le lien entre l'association TZCLD et ces territoires émergents¹¹. En effet, sans pour autant avoir signé la charte et adhéré à l'association, des acteurs qu'ils soient élus, agents ou PPDE peuvent avoir débuté une démarche TZCLD.

b) *Les territoires ayant abandonné*

Travailler sur les territoires ayant abandonné pour donner à lire les « conditions socio-institutionnelles » d'émergence des projets nous semblait une perspective certes en creux, mais heuristique pour nos questions. Cependant, l'accès aux territoires ayant abandonné a été rendu délicat du fait que, du point de vue des territoires, il est moins avantageux pour eux d'évoquer un

¹⁰ Les grappes régionales endossent 4 fonctions principales : accompagner les territoires émergents, accompagner les territoires habilités, les EBE créées, et effectuer un travail de plaidoyer pour la troisième loi. (Animateur·ice grappe régionale 3).

¹¹ <https://www.tzcld.fr/mettre-en-place-la-demarche/devenir-projet-emergent/>, consulté le 3 février 2025.

projet abandonné d'autant qu'ils sont peu favorisés par l'association TZCLD et les « grappes¹² » qui préfèrent donner à lire « la fabrique des héros » plutôt que celle des renoncements et échecs. De même, aborder les abandons de projets est plus inconfortable pour des élu·es qui ont pu, dans certains cas, mettre le projet à leur agenda politique du mandat sans l'avoir finalement mis en œuvre. Surviennent aussi les cas où les projets TZCLD ont disparu de l'agenda politique, sans bruit, à l'issue de quelques réunions par manque d'ingénierie de projet ou de ressources. Il est alors difficile de dater le projet et de plus d'obtenir des éléments relatifs aux facteurs d'abandon.

La question de l'abandon du projet englobe ainsi des situations et motivations très diverses. Pour partie, ces abandons peuvent être assimilés à un « échec entrepreneurial » (Krauss, 2016), par ailleurs assez « peu étudié dans la recherche en sciences sociales », et avec un « accès au terrain [...] compliqué pour les chercheurs », qu'il soit « un thème politiquement incorrect peu légitime ou digne d'intérêt de recherche » (Krauss, *op. cit.*, p.118).

Mais tous les abandons ne sont pas nécessairement envisagés par les promoteurs locaux des projets comme des échecs. L'annonce d'un intérêt pour l'expérimentation a pu être tantôt stratégique (territoire 410), tantôt de façade (territoire 415), et traduit un écart entre une « intention » et « l'action opérationnelle ». Cet écart rappelle « qu'un dispositif public [...] ne peut être défini indépendamment de ses conditions de mise en œuvre », puisque « un dispositif public est ce qu'en font les acteurs qui le mettent en œuvre au niveau local. C'est particulièrement le cas dans des dispositifs « complexes » » (Gautié, 2023, p. 68-69).

Dans le cas des projets de développement, « la transition entre l'intention rhétorique et l'action opérationnelle peut être une source d'échec en situation d'action collective en raison de l'hétérogénéité des perceptions et de ses conséquences sur les prises de décision en situation concrète », nous dit Ducourneau (2020), ajoutant un élément central qui résonne assez bien avec les expérimentations que nous allons analyser : celui de la fragilité entre l'intention politique et la traduction opérationnelle, forcément complexe et, comme nous le verrons, peuplée d'acteurs structurant leurs relations dans un modèle d'interactions et d'interdépendances (Friedberg, Crozier, 1977).

Au total donc, et quelles qu'aient été les raisons (et l'étape dans le processus) de l'abandon, le périmètre échantillonnaire a été plus délicat à circonscrire. *In fine*, nous avons considéré dans notre champ d'enquête tout territoire qui avait consacré quelques moyens (en idées, en temps, en ressources) autour d'une réflexion sur TZCLD. Nous avons considéré qu'un territoire était engagé dans **une période d'incubation** à partir du moment où il existait **une trace orale** (dans les entretiens) **ou écrite** (une publication numérique ou dans la presse) de la **mobilisation de moyens** en vue de la mise en place d'un projet TZCLD. Comme on le verra, si les territoires s'étant arrêtés à la simple idée existent, la plupart de ceux que nous avons recensés, y ont consacré durablement des moyens humains et matériels.

1.1.2. Une hyperlocalisation des expérimentations. Intérêts et risques de l'idiosyncrasie des expérimentations

Les expérimentations dont nous rendons compte ici sont, par construction légale, hyper-localisées et construites autour d'un écosystème institutionnel et socioéconomique souvent singulier. Si les exigences d'anonymat nous empêchent de révéler trop de détails sur ces différents territoires,

¹² Une personne d'une grappe interrogée au début de notre enquête (13/12/2023) nous encourageait explicitement à ne pas nous intéresser aux territoires ayant renoncé ou abandonné. A la question d'obtenir des contacts sur les territoires 411 à 414, notre interlocuteur·ice nous répond par mail. « Pour Territoires 411 et 412, je n'ai pas de contacts, il s'agissait de contacts rapides, je ne pourrai pas vous donner de coordonnées. Pour Territoire 413 : (mail de la mairie en copie). Je ne peux pas du tout vous garantir que vous aurez une réponse ! Pour Territoire 414, toute l'équipe a changé et le maire est vice-président de la région 4, je sais d'ores et déjà qu'il est peu probable que vous ayez des retours. Je vous encourage plutôt à creuser sur les contacts que je vous ai donnés hier ».

rappelons néanmoins que l'expérimentation TZCLD est un projet de territoire et est à ce titre appropriée territorialement de manière diverse, selon des rapports à l'État et des jeux d'acteurs locaux. Sur les quatre terrains investigués (trois régions et un département), de 4 à 11 territoires ont été explorés pour la partie I, de manière à non seulement saisir des projets rendus à des étapes différentes de l'incubation (voire l'abandon), mais aussi à bénéficier de caractéristiques socio-économiques et démographiques différentes au sein des terrains (à l'exception du terrain 2 qui se caractérise par une certaine homogénéité des territoires) (voir tableau 1).

Concernant la partie 2, cinq territoires principaux ont été investigués (situés sur les terrains 1, 2 et 3 et sur deux régions supplémentaires 5 et 6), auxquels s'ajoutent deux territoires complémentaires (situés sur les terrains 2 et 6).

Les outils d'enquête et d'analyse (grilles d'entretien¹³, tableaux d'analyse des données, etc.) déployés sur les différents terrains ont été harmonisés pour favoriser une analyse transversale. Relevons également que nos analyses sont confrontées aux évolutions rapides des modalités concrètes de mise en œuvre des expérimentations TZCLD du fait d'une sensibilité forte de ce programme à l'engagement des personnes qui la portent mais aussi des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre pour lesquels des ajustements du projet sont donc élaborés dans les territoires. Les tensions, conflits et l'exigence d'engagement inhérents au fonctionnement des expérimentations, associés à l'absence de financement par le Fonds des équipes projet mais aussi au sous-encadrement dans les EBE, **génèrent un *turn-over* important dans les territoires**¹⁴. Certaines acteur·ices vont également au cours du temps endosser des rôles successifs différents¹⁵. Ces évolutions des configurations d'animation ou de direction du CLE et de l'EBE sont à la fois un résultat et un élément qui nécessitent une lecture dynamique des résultats d'analyse de la mise en œuvre de l'expérimentation.

La perspective comparative se construit donc à la fois au sein de chacun des territoires où se négocient des relations avec des acteurs institutionnels au sein d'un même contexte, et de manière inter-territoriale.

Une autre des spécificités de l'analyse est qu'il s'est avéré difficile de parler de « saturation » d'échantillon. Précisons : la saturation à laquelle nous faisons référence ici ne porte pas sur le fait que de nouvelles données apportent de nouvelles informations situées. Nous avons pour notre part arrêté la collecte des données lorsque, bien que des nouveautés aient pu être observées ou des configurations d'acteurs aient pu être spécifiques, tout cela ne renouvelait plus d'hypothèses quant au fil directeur de la recherche, celui des conditions socio-institutionnelles d'émergence d'un projet TZCLD.

La difficulté de parler ici de saturation est liée à **des configurations territoriales spécifiques** : la taille des territoires (petits entre 5 et 10 000 habitants selon les critères de la 2^{ème} loi) ou encore leur profil socio-institutionnel (présence ou pas d'un QPV, présence ou non de l'IAE, taux de chômage du territoire, présence d'acteurs économiques importants, couleur politique, etc.). La Dares et France Stratégie (2024) convergent sur ce point avec la triangulation de leurs données quantitatives, concluant qu'« au final, les territoires expérimentateurs TZCLD sont très hétérogènes en termes de surface et de taille de population, ce qui reflète des implantations variées sur le gradient rural-

¹³ Les grilles d'entretien figurent en annexes.

¹⁴ A titre d'exemple, sur le territoire 61 habilité en 2023, l'EBE a vu se succéder deux directeur·ices et trois président·es. Si lors de la phase d'émergence, quatre chef·fes de projets se sont succédé·es depuis 2018, à partir de fin 2021, une équipe stable de trois personnes s'est constituée. Toutefois 2024 a vu le départ du·de la chargé·e de mission et la mise en arrêt maladie du·de la chef·fe de projet, si bien que depuis l'automne 2024, l'équipe projet n'a plus d'activité. L'animation des instances du CLE a été reprise par des élu·es de la commune et le·la président·e de l'association support de l'équipe projet.

¹⁵ Par exemple, sur le territoire 61, un·e membre de l'équipe projet est devenu·e vice-président·e de l'EBE à sa retraite, l'initiateur·ice ATD a cumulé divers rôles – chargé·e de mission bénévole, président·e de l'EBE, membre du bureau de l'association TZCLD locale, membre du CLE...

urbain » (p. 36). Au-delà de la diversité apparente des configurations territoriales-spatiales, nous identifions néanmoins des tendances permanentes et des éléments de convergence.

Cela est lié également à **des configurations organisationnelles** spécifiques. Comme le suggère déjà Jérôme Gautié (2023, p. 69) à propos de l'expérimentation de la Garantie Jeunes « il y avait autant de dispositifs « GJ » que de systèmes locaux d'acteurs qui la mettaient en œuvre (avec au centre la Mission locale) ». On désigne, dans le cas de l'expérimentation TZCLD comme « configuration organisationnelle¹⁶ », les conditions de l'émergence et de la mise en œuvre effective. Ces configurations organisationnelles localisées multiples tiennent (1) à **des combinaisons multiples d'acteurs** (individu, association, municipalité, EPCI, Département etc.) et (2) **aux jeux spécifiques de ces acteurs locaux** etc. Comme on le verra, si tout cela concourt à faire de ces « territoires d'expérimentation » des expériences souvent très **singulières**, celles-ci sont modelées, notamment par le cadre législatif national et par les normes formelles et informelles du Fonds d'expérimentation.

Cette idiosyncrasie des territoires tranche avec la volonté politique, dénoncée par certains acteurs, de vouloir faire de TZCLD « un absolu théorique ».

« Et je suis intimement persuadée que, bien qu'ils [le Fonds] veuillent faire **un modèle unique** qui s'applique au territoire quel qu'il soit, que chaque territoire a sa spécificité et que dans le cadre des évaluations et de l'habilitation, il faut qu'on tienne compte des pers... que chaque territoire a une personnalité et une histoire. Et ils n'en tiennent absolument pas compte. Et ils ont tort. Moi je pose l'hypothèse que sur ce [territoire 33] même au sein de [l'EPCI], les publics sont bien plus en difficulté que ceux de [ville centre] ou que ceux qui sont en lien avec l'EBE à [territoire 38] [...]. Faire la même chose à [territoire 33] ou un territoire rural ou semi-rural, [...], ça n'a pas beaucoup de sens [...] **ils ont été dans un absolu théorique**. Moi je trouve [...] que le droit à l'emploi, on peut pas le penser dans un absolu théorique, Il faut vraiment le faire avec les spécificités du territoire, avec l'histoire du territoire. » (Ancien·ne chef·fe de projet, territoire 33)

Au total, la saturation de l'échantillon n'est donc sans doute pas pleinement atteinte, alors même que le cahier des charges de candidature a été largement standardisé, en particulier quand on met les exigences du processus de candidature de la deuxième vague d'expérimentation en regard de celles de la première vague, tant du point de vue du format du projet, des objectifs fixés et des finalités de l'expérimentation ou encore du jeu de langage des acteurs.

Du point de vue du format du projet, il est largement admis par les promoteurs du projet eux-mêmes que la phase préparatoire à la candidature doit avoir commencé au moins 18 mois avant le dépôt du projet (voir *infra*) ; de même, la composition du CLE est précisée avec de nombreux détails dans le décret ; la diversité des « commissions » du CLE (c'est-à-dire des groupes de travail) est relativement standardisée d'un CLE à un autre. Ainsi, on retrouve souvent une commission dédiée à l'identification et à l'accompagnement des privé·es d'emploi (commission « parcours », « mobilisation », « compétences », etc.) et une commission dédiée aux « activités utiles ».

De même, dès la première vague d'expérimentation, **le langage des acteurs a été harmonisé, voire standardisé** (Fretel, Jany-Catrice, dir. 2019) : il ne s'agit pas de chômeur, mais de « PPDE » ou « d'habitants » ; il ne s'agit pas d'un dispositif d'expérimentation mais d'un « projet » ; les activités interstitielles sont évoquées sous l'angle de la « complémentarité de l'activité » ;

¹⁶ Gautié (J.) (2023, p. 69) parle plutôt d'offre organisationnelle. Devant la multiplicité de dispositifs expérimentaux mis en œuvre dans le cas de la Garantie Jeune, il distingue « l'offre institutionnelle », qui correspond au cahier des charges de la DGEFP, et l'« offre organisationnelle », qui renvoie au dispositif tel qu'il a été effectivement mis en œuvre ».

L'« exhaustivité » désigne l'épuisement de la « liste de mobilisation », cette dernière désignant elle-même la liste d'attente des chômeur·euses, avant leur entrée dans l'EBE¹⁷, etc.

Enfin, alors que nous évoquons une multiplicité d'objectifs fixés dans la première vague (Fretel, Jany-Catrice, 2019), ceux-ci semblent plus ramassés et moins équivoques, le nombre de création d'emplois est modélisé lui aussi et relativement comparable d'un territoire à un autre, etc. Les forces de normalisation ou de rationalisation, et certains jeux d'acteurs qui les rendent possibles, tendent, on le verra, à dé-singulariser ces expérimentations. La question se pose de savoir si cette univocité et ces forces de rationalisation permettent ou non à l'expérimentation de conserver les marqueurs du projet « idéal » (Semenowicz et al., *op. cit.*).

1.2. Présentation de l'échantillon

L'ambition de saisir la pluralité des projets TZCLD (embryonnaires, émergents, territoires habilités) sur des territoires aux caractéristiques socio-économiques variées a conduit l'équipe de recherche à sélectionner quatre terrains - trois régions et un département - (codage de terrains commençant par 1, 2, 3 ou 4) et ensuite de 4 à 18 territoires par terrain pour la partie 1. Dans la partie 1, nous appellerons *terrains* les espaces régionaux et départemental et *territoires* les lieux des expérimentations dans chaque périmètre régional. Pour la partie II, cinq territoires TZCLD habilités en 2022 ou 2023 ont été investigués (*cf. infra*). Ils ont été sélectionnés sur la base de leur diversité : deux territoires très urbains (37 et 51), deux petites villes (18 et 61) et un territoire rural (24). Ces territoires ont été comparés à des territoires dits complémentaires (27, 62), habilités dans le cadre de la première loi d'expérimentation.

L'enquête repose principalement sur des entretiens semi-directifs en suivant des grilles harmonisées¹⁸, en prenant soin d'interroger les acteurs dans leur diversité et en ajustant l'échantillon aux réalités de chaque configuration territoriale des expérimentations étudiées. Ce recueil de la parole des acteur·ices est complété et confronté à partir des observations de moments de réalisation de l'expérimentation (réunions de plénières du CLE, réunions de commissions ou comité du CLE, ateliers ou rendez-vous d'accompagnement des PPDE), de manière non participante¹⁹. Le travail d'objectivation de nos données repose également sur une analyse documentaire **de la littérature grise** propre à l'expérimentation (comptes-rendus de réunions d'instances du CLE, supports de communication ou d'accompagnement-formation des PPDE, etc.) Nous mobiliserons aussi ponctuellement des **données quantitatives récoltées par le Fonds d'expérimentation et disponibles sur la plateforme « Notre Xp »** à laquelle le Fonds d'expérimentation nous a donné accès. Nous avons également exploité les **matériaux mis à disposition par le Fonds d'expérimentation** : notes produites à destination des territoires, comptes-rendus de conseils d'administration, délibérations sur les dossiers d'habilitation des territoires loi 2. Cette littérature grise a permis de mieux saisir les enjeux de pilotage et les éléments de doctrine portés par le Fonds²⁰. Nous avons procédé à un traitement exhaustif des procès-verbaux (PV) du Fonds entre 2016 et 2023, PV qui ont été mis à notre disposition par le Fonds. Nous n'avons cependant pas obtenu le droit, paradoxalement, d'en extraire les citations. Nous avons été contraint·es, en conséquence, de

¹⁷ Ainsi, un·e chargé·e de projet du territoire 33 nous dit : « dans la structuration du projet, il y a une vision partagée à poser, à délimiter, avec les acteurs concernés, après avoir fait une bonne cartographie des acteurs. Ensuite, il y a **vraiment un discours aussi à construire**, et c'est assez complexe, quand on regarde sur le site de Territoires Zéro Chômeur de l'Association nationale, **on voit tout le glossaire**, enfin voilà, **c'est quand même toute une sémantique à s'approprier**, un inversement total et complet de nos paradigmes classiques sur, voilà, une entreprise, le mode de recrutement, etc. ».

¹⁸ Deux types de grilles ont été produits : l'un pour la première partie, l'autre pour la seconde. Les grilles sont adaptées en fonction des acteurs interrogés.

¹⁹ Sauf dans le cas des territoires 21 à 27 qui ont bénéficié d'un travail d'observation participante en amont du projet DYNAMIT, dans le cadre d'une thèse Cifre.

²⁰ La liste complète de ces documents est présentée en Annexes.

produire des formulations plus indirectes et anonymisées. Ces formulations sont toutes justifiables par des citations issues de ces PV. Enfin, nous mobilisons ponctuellement des entretiens réalisés en dehors du projet DYNAMIT (notamment avec des acteurs nationaux) car nos recherches sur TZCLD ne se limitent pas à ce projet.

Les données collectées selon cette méthodologie qualitative et comparative permettent de monter en généralité et **d'observer des phénomènes communs dans le déroulement des incubations et de la mise en œuvre des projets TZCLD en dépit des spécificités liées aux configurations locales**. Le détail des entretiens réalisés donne à voir une asymétrie des terrains, reflet des degrés d'avancement des projets TZCLD et du nombre d'acteur·ices locaux impliqués dans le développement des projets.

1.2.1. Présentation des « terrains » mobilisés dans la première partie

a) Terrain n°1

0 Description du matériau

Sur cette région, 4 territoires ont été habilités dans la seconde phase d'expérimentation, dont un avait déjà présenté sa candidature en 2016 qui avait été refusée. L'enquête a eu lieu en intégralité après la réponse à l'appel à projets. 5 territoires ont été investigués (11, 12, 17, 18, 19), avec pour chacun des entretiens avec la personne chef de projet et la direction de l'EBE lorsqu'elle celle-ci est créée. À cela s'ajoutent des entretiens avec les collectivités porteuses. Au total, le matériau se compose de 30 entretiens. Pour l'un des territoires (18), l'enquête a commencé en amont de l'habilitation sous la forme de discussions informelles avec les porteur·euses de projet, puis a pris la forme d'observations participantes au sein de l'EBE et de la collecte des réponses à un questionnaire posé en entretien auprès des 65 salarié·es. Ce territoire 18 fait partie de ceux étudiés pour la partie II.

0 Caractéristiques des territoires

Cette région est marquée par de fortes disparités entre les métropoles attractives et les zones rurales plus fragiles. Sur cette région, quatre territoires répartis sur trois départements ont été habilités de 2022 à 2024, dont l'EBE n'est pas encore ouverte à ce jour pour l'un d'eux. Deux se trouvent dans le même département. Pour l'un, il s'agit d'une initiative portée par la métropole et une municipalité. Ce territoire se compose de deux quartiers de cette grande ville aux caractéristiques proches d'un QPV, marqué par un paradoxe entre le fort dynamisme économique et la persistance d'un taux de chômage important. Enclavés géographiquement, ces quartiers se trouvent néanmoins proches d'un complexe de science et santé qui génère de nombreux emplois. L'autre territoire de ce département est le centre bourg d'une communauté de communes qui souffre d'enclavement géographique et de problèmes de mobilité. Les services publics tels que France Travail y sont absents. Puis, l'initiative TZCLD a été portée sur un territoire d'un autre département par le PETR (Pôle d'équilibre territorial et rural) qui a constitué une candidature à partir de 11 communes sur les 18 qui le composent. Toutes sont classées en zone de revitalisation rurale et souffrent d'un déclin démographique et d'isolement économique. Le dernier territoire habilité était candidat lors de la première loi. Caractérisé par un enclavement géographique et une disparition presque complète de l'emploi industriel, il est aussi marqué par de fortes solidarités et réseaux d'entraide ainsi que par la présence de néo-ruraux. Sur les quatre territoires habilités le taux de chômage varie entre 8,5 % et 26 %, et le nombre de personnes bénéficiaires du RSA va de 39 à 328. Politiquement, cette région se situe traditionnellement à gauche, ce que traduit la présidence socialiste de son conseil régional depuis 2016. Le PS et ses alliés sont en tête dans les grandes villes, bien que le RN fasse de bons scores dans les zones rurales et les anciennes terres ouvrières. LFI et les écologistes montent en puissance dans les grandes villes et dans certaines zones urbaines sensibles. Sur les

territoires habilités, deux sont gouvernés par des mairies de gauche, une du centre et l'une par le RN depuis 2020.

b) Terrain n°2

o Description du matériau

Sur ce terrain, l'enquête a débuté en 2021 dans le cadre d'une recherche connexe, et le matériau a été collecté jusqu'en 2024 sur les six territoires intéressés par l'expérimentation TZCLD. Ce matériau est principalement issu d'observations participantes (réunions de travail, réunion de CLE, etc.) sur les quatre territoires habilités (21, 22, 23, 24), et sur ceux ayant abandonnés (25 et 26). Le territoire 24 fait partie des territoires principaux étudiés dans la partie 2, tandis que le territoire habilité 1ère loi (27) fait partie des territoires complémentaires de la partie 2. Dans le cadre d'une thèse Cifre entre 2021 et 2023, l'enquêteur·ice a réalisé une immersion de trente-trois mois (dont un peu plus d'un an durant la phase d'incubation) et a suivi et accompagné au quotidien le travail de ces territoires. Ce matériau est complété par l'analyse des documents de travail des territoires et des documents d'instruction produits par le Fonds et par une campagne d'entretiens menée en 2024. Sur ce terrain, 42 entretiens au total ont été réalisés pour les deux parties. Sur ces 42 entretiens, 19 entretiens (majoritairement avec des acteurs du territoire 24 et des acteurs supra territoriaux) alimentent la partie 1. La particularité de ce terrain est que les six projets ont été traités par un·e chef·fe de projet commun·e au niveau de la même collectivité : un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) qui a été, conjointement avec les communes (notamment les maires), à l'initiative du projet. Ce PETR a accompagné l'émergence de quatre projets TZCLD (les territoires 25 et 26 ont abandonné en cours de route) et a initié la constitution d'un réseau départemental des TZCLD. Pendant la phase d'instruction, ces territoires partagent donc leur ingénierie de projet, alors qu'un·e chef·fe de projet mutualisé·e entre les six terrains est recruté·e fin 2018. Après quatre ans d'incubation, quatre territoires seront finalement habilités courant 2022.²¹ En dehors de ces six territoires, il n'y a pas, sur ce département, d'autres territoires émergents ou en incubation.

o Caractéristiques des territoires

Les territoires 21 à 26 sont **des territoires ruraux** situés dans le même département et tous entièrement classés zone de revitalisation rurale. A l'exception du territoire 24, ils se situent à l'échelle des anciens cantons et anciennes communautés de communes²². Ils sont composés chacun de plusieurs communes (entre dix et quinze rassemblant 3500 à 7000 habitant·es) organisées autour d'un bourg-centre (à l'exception du territoire 24 qui en compte 2). La majorité des acteurs de l'emploi (France Travail, mission locale, centres de formation, etc.) sont éloignés de ces terrains. Certains services publics restent néanmoins présents comme les dispositifs France services portés par les centres sociaux des territoires et les sites d'action médico-sociaux du département qui regroupent les travailleur·euses sociaux·ales. Sur les territoires habilités, le taux de chômage est élevé, allant de 14 à 17 %. Le nombre de personnes bénéficiaires du Revenu de Solidarité Active (RSA) va de 100 à 300 selon les territoires. Ces territoires se caractérisent également par une couleur politique socialiste (4 territoires sur 6, de même qu'il s'agit de la couleur politique de la présidence du PETR), à l'exception de l'un d'entre eux passé au centre en 2020, et d'un autre communiste.

c) Terrain n°3

o Description du matériau

Cette région compte plusieurs expérimentations TZCLD, et ce dès la première loi. Au total,

²¹ Sur ce terrain, le recensement exhaustif des territoires émergents s'est fait à l'échelle du département et non pas à l'échelle régionale, comme c'est le cas sur les terrains 3 et 4.

²² Antérieurs à la loi NOTRe qui entraîne des fusions de communautés de communes et au redécoupage des cartes cantonales de 2013.

nous avons recensés 31 territoires qui ont exprimé un intérêt pour l'expérimentation TZCLD, de l'organisation de premières réunions d'information au dépôt d'un dossier (*cf.* 1.3.3.) L'une de ces expérimentations a été investiguée par des membres l'équipe de recherche dans le cadre d'une enquête connexe au sujet de la première loi. De plus une première campagne d'entretiens a été conduite sur un territoire désormais habilité et qui fait partie de ceux étudiés dans la partie II (37), et l'ingénieure de recherche recrutée en novembre a enquêté sur les membres participant à l'animation régionale des projets TZCLD et sur trois territoires en particulier (33, 36, 313) : deux habilités (un rural et un urbain), et un qui a abandonné en cours d'incubation. Au total on dénombre donc 5 territoires habilités pour 31 entrés dans la dynamique d'incubation : **soit une part d'environ 16 %**.

Sur ce terrain, le matériau se compose de 49 entretiens semi-directifs, dont les deux tiers ont été réalisés à la suite de la réponse à l'appel à projet. 8 entretiens relèvent de l'échelle départementale et régionale, tandis que 39 ont été conduits directement à l'échelle des territoires. Puis, des observations de CLE ont été conduites sur trois terrains, de même que des acteur·ices ont été rencontrés dans des cadres académiques ou informels. Sur cette région, deux départements ont été faiblement mobilisés, là où un autre a été le lieu de nombreuses initiatives, encouragées par une expérimentation de la première loi (38). Plusieurs initiatives dynamiques avaient vu le jour dans un autre département de cette région, toutes interrompues à la suite d'une décision du Conseil départemental de jouer son rôle de *veto player* en 2022. D'autres initiatives (34, 35, 310, 313, 316, 317) ont été abandonnées par manque de soutien politique, de ressources et d'ingénierie (voir *infra*). L'un a, par ailleurs, été refusé par le Fonds (32). Après des temps d'incubation variant de 4 à 7 ans, 4 territoires (33, 36, 37, 39) seront finalement habilités entre mars et décembre 2023.

0 Caractéristiques des territoires

Les territoires dans cette région se situent en zone semi-rurale ou urbaine où la densité de population varie entre 376 et 4700 hab/km². Ce terrain a été marqué par une forte désindustrialisation à partir des années 1960 et les activités se concentrent aujourd'hui sur la logistique, l'agroalimentaire et l'automobile. Environ 20 % de la population vit sous le seuil de pauvreté sur ce terrain, et les territoires ont fait preuve d'inventivité, initiant et développant les structures sociales et d'insertion. Sur les territoires habilités, le taux de chômage est plus ou moins élevé, variant de 6,5 à 38 %. Le nombre de personnes bénéficiaires du Revenu de solidarité active (RSA) va de 80 à 847 selon les territoires. Bastion historique de la gauche, cette région est sujet à une montée du rassemblement national (RN), bien que ce parti ne soit aux commandes dans aucun des territoires investigués. La plupart sont aux mains de mairies socialistes ou de centre-droit.

d) Terrain n°4

0 Description du matériau

Sur ce terrain, nous avons recensé un total de 27 initiatives TZCLD (*cf.* 1.3.3.), dont un territoire habilité lors de la première loi, et 4 lors la seconde phase (autrement dit, **18 % environ des initiatives sont allées au bout** sur ce terrain). Une part d'entretiens a été réalisée dans le cadre d'un projet de recherche précédent (15), mais la majorité de l'enquête s'est déroulée à partir de la validation de l'appel à projet en juin 2024. Au total, l'équipe de recherche a réalisé 40 entretiens sur dix territoires, la majorité ayant été réalisé en binôme. 4 d'entre eux ont été conduits avec des PPDE. L'équipe a également réalisé des observations de CLE sur un territoire (44). Sur ce terrain composé de cinq départements, l'un n'a présenté aucune initiative, deux en ont proposé peu, et **deux concentrent les trois-quarts des initiatives**. L'un de ces deux-là a joué de son rôle de *veto player* en dépit de la présence d'un territoire habilité lors de la première loi, mettant un coup d'arrêt aux territoires engagés. L'autre concentre ainsi la totalité (4) des territoires habilités lors de la

seconde loi. Il importe ici de souligner le rôle important joué par la métropole dans le cas de trois de ces quatre habilitations.

0 Caractéristiques des territoires

Sur ce terrain, la grande majorité des territoires candidats se situent en zone urbaine. La moyenne de chômage est légèrement plus élevée que la moyenne nationale, notamment en raison de zones industrielles en difficulté qui peinent à se reconverter, ou qui sont en cours de reconversion. Les trois grandes villes de la région concentrent la majorité des activités économiques. Le taux de pauvreté est de 13,5 % (INSEE, 2022), légèrement en dessous de la moyenne nationale. Sur les quatre territoires habilités lors de la seconde loi, le taux de chômage varie entre 13 et 22 %, et le nombre de personnes bénéficiaires du RSA va de 115 à 504. Cette région est politiquement marquée par une domination de la droite et du centre, reflétée par la présidence de région centriste en poste depuis 2015. La gauche (PS ou LFI) demeure néanmoins influente dans les deux grandes villes de la région. Sur les 4 territoires habilités, l'un relève d'une mairie de gauche, l'une du centre, et deux de droite.

Tableau 1. Récapitulatif de l'enquête de terrain pour la partie 1

Terrain	Territoires recensés	Territoires explorés	Territoires investigués (réalisation d'entretiens)	Territoires habilités	Entretiens réalisés	Observations
1		5	5	4	30	-Observation participante dans une EBE
2	6	6	6	4	18	Immersion de 33 mois dans le cadre d'une thèse Cifre
3	32	16	10	5	49	-CLE (plénière et commissions)
4	27	17	10	4	40	-CLE
Total	65	44	31	17	137	

1.2.2. Présentation des territoires d'enquête de la partie 2

Le tableau ci-dessous présente les caractéristiques des territoires étudiés dans la partie II de ce rapport.

Tableau 2. Quelques caractéristiques des cinq territoires principaux d'enquête

Territoire	N°18	N°24	N°37	N°51	N°61
Type de territoire	Petite ville ²³	Rural	QPV ville moyenne	QPV grande métropole	Petite ville
Habilitation TZCLD	2022, loi 2	2022, loi 2	2023, loi 2	2022, loi 2	2023, loi 2
Périmètre de déploiement de l'expérimentation	Commune	Plusieurs communes	Quartier	Quartier	Commune
Densité de population ²⁴	Commune de densité intermédiaire	Communes très peu denses et peu denses	Commune densément peuplée	Commune densément peuplée	Commune de densité intermédiaire
ZRR/QPV ²⁵	Entièrement classé ZRR. Partiellement classé QPV	Entièrement classé ZRR	Partiellement classé QPV	Partiellement classé QPV	
Plusieurs TZCLD dans le même département	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Taux de ménages pauvres ²⁶	25 % - 30 %	14,5 % - 20 %	25 % - 30 %	14,5 % - 20 %	14,5 % - 20 %
Niveau de vie moyen ²⁷	17 500 - 20 000	20 000 - 23 900	20 000 - 23 900	20 000 - 23 900	20 000 - 23 900
Personnes potentiellement concernées par la PDE ²⁸	1000	300	438	500	832
Territoires de comparaison	Pas de territoire de comparaison	Territoire n°27(rural, loi 1)	Pas de territoire de comparaison	Pas de territoire de comparaison	Territoire n°62 (rural, loi 1)

²³ Définie par ses acteurs comme un territoire rural.

²⁴ Classification en quatre niveaux de l'Insee. Les communes très peu denses et peu denses sont considérées comme des communes rurales. Les communes de densité intermédiaire et de densément peuplée sont considérées comme des communes urbaines.

²⁵ Zone de revitalisation rurale (ZRR) et quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

²⁶ Source : Dares, portrait de territoires.

²⁷ Ibid.

²⁸ Privation durable d'emploi. Estimations réalisées par les équipes locales TZCLD.

1.2.3. Les territoires qui ont été investigués et les entretiens réalisés (bilan quantitatif)

Pour la période d'incubation (partie I), le tableau 1 présente les acteur·ices rencontrées à une échelle métropolitaine, départementale ou régionale. Le tableau 2 recense les territoires investigués par l'équipe de recherche, où des acteur·ices impliqués directement dans le développement des initiatives. Nous avons recensé, **en outre**, des territoires qui ont été mentionnés lors d'entretiens à une autre échelle (par la grappe, le Conseil départemental, etc). Ils ont été présentés comme ayant été « intéressés » ou « mobilisés » par le projet TZCLD. Nous avons récolté des données indirectes mais n'y avons pas réalisé d'entretiens spécifiques. Il s'agit des territoires 38²⁹, 311, 314, 315, 316, 317, 41, 48, 49, 411, 412, 413, 414. Ces territoires ne figurent donc pas dans le tableau récapitulatif des entretiens menés.

Le tableau 5 recense la totalité des entretiens, et le nombre d'acteur·ices interrogé·es. L'écart entre le nombre d'entretiens et d'acteur·ices interrogé·es tient au fait que certains entretiens étaient collectifs, de même que certain·es acteur·ices ont pu être interrogé·es plusieurs fois.

D'un point de vue méthodologique, les territoires 21 à 26 se distinguent, car c'est surtout par l'observation participante que des matériaux ont été collectés (*cf. infra*). Pour ces territoires des entretiens ont été conduits surtout au niveau supra-territorial (car l'ingénierie de projet était portée au niveau supra-territorial, *cf.* tableau 1) et plus rarement au niveau des territoires (uniquement pour les territoires 21 et 24, *cf.* tableau 2).

Tableau 3. Nombre d'entretiens à l'échelle supra-territoriale (période d'incubation)

Terrain	DRETS/DDETS	Préfecture	Intermédiaire de l'emploi (IAE, France Travail, etc.)	Métropole/ PETR	Grappe	Total nombre d'entretiens
1	2			3	1	6
2	1	1	3	3 ³⁰		8
3	2				7	9
4	3			3	4	10
Total	8	1	3	9	12	33

²⁹ Ce territoire a été investigué lors d'une précédente enquête conduite de 2017 à 2020.

³⁰ La collectivité qui a accompagné les terrains 21 à 26 portait l'ingénierie de projet de ces territoires. Pendant la phase d'incubation ces six territoires ne disposaient pas de chef·fe de projet dédié·e.

Tableau 4. Nombre d'entretiens à l'échelle des territoires (période d'incubation)

	11	12	17	18	19	21	24 ³¹	31	32	33	34	35	36	37	39	310	313	42	43	44	45		46	410	416	417	418	Total
Chef·fe de projet TZCLD	1	2	2	1	2	0 ³²	1	1	1	5	1	1	1	1	1		1	1		1	1		1			1		27
Elu·es						1	2							1		1	1	1		1						1		8
CCAS										2				3						2				1				8
DGS												1		2			1		1				1	1				7
Dir.et Prés. EBE	1			3			1						1	2						1				1				10
CLE				8	2		4						2	4	1					1			1					23
IAE				1									1	1					1	2								6
France travail																				1			1			1		3
Acteurs économiques													1	1						2								4
Militant ATD				1										1											1			3
PPDE							1							1						3								5
Total	2	2	2	14	4	1	9	1	1	7	1	2	6	16	2	1	3	2	2	14	1		5	2	1	2	1	104

³¹ Territoire aussi investigué dans le cadre de la partie 2.

³² Chef·fe de projet mutualisé pour les territoires 21, 22, 23 ,24, 26 et 27

Tableau 5. Récapitulatif des entretiens menés partie 1

Terrain	Entretiens	Nombre d'acteur·ices interrogé·es
1	30	30
2	18	20
3	49	47
4	40	43
Total entretiens réalisés	137	140

Si une part des entretiens a été réalisée avant le début du contrat avec la DARES (environ un quart), nous avons **réalisé plus d'une centaine d'entretiens entre septembre 2024 et janvier 2025**, spécifiquement pour cette première partie.

Pour la partie concernant la mise en œuvre (partie 2), les tableaux ci-après recensent l'ensemble des acteurs interrogés en entretiens (tableau 5). **117 personnes ont été interrogées sur ces huit territoires.** Au-delà des porteurs de projet nous avons veillé à interroger, en nous adaptant aux configurations territoriales observées, des structures de l'insertion par l'activité économique (9), des agent·es et élus de conseils départementaux (12), des agent·es des DDETS(PP) ou d'autres services préfectoraux (7), des agent·es France Travail (5), des centres sociaux (5), des acteurs du monde économique (7) et des agent·es du Fonds d'expérimentation chargé·es du suivi des territoires (4).

Tableau 6 - Profil des enquêtés sur les différents territoires partie 2

Territoires	Territoires principaux					Territoires complémentaires	
	N°18 ³³	N°24	N°37	N°51	N°61	N°27	N°62
Président·e CLE		X	X	X	X	X (2)	X
Autres élus locaux du territoire habilité		X (3)	X		X (2)		
Équipe projet (salarié·es)	X(2)	X	X(2)	X (2)	X (2)		X
Bénévole équipe projet	X	X (3)			X		
Président·e ou vice-président·e EBE	X(2)	X	X	X	X (3)	X	X
Direction EBE	X(2)	X	X	X	X (3)	X	X
Salarié·es conventionné·es EBE	X(4)	X	X	X			
Bénévole EBE	X		X	X			
SIAE	X	X (2)			X (6)		
Conseil départemental	X	X (5)	X	X	X (3)		X
DDETS(PP)		X (2)	X	X	X (2)		
Autre service préfecture		X					
France Travail		X (2)	X	X	X		
Mission locale		X					
Centre de formation		X					
Maison de l'emploi		X					
Centre social		X (2)	X	X			
ATD Quart-Monde					X		
Maison de quartier							
Autre association locale de solidarité		X					
TPE/PME		X (4)					
Chambre consulaire		X					
Syndicat			X	X			
Fonds d'expérimentation		X	X	X	X		
Autres collectivités (EPCI, région, ...)	X(3)	X(4)					
Nombre d'enquêtés	17	38	14	13	26	4	5
Total	117						

En combinant les entretiens réalisés pour la période d'incubation et ceux concernant la mise en œuvre des expérimentations TZCLD, **l'équipe de recherche a réalisé 210 entretiens pour le projet DYNAMIT.**

³³ Les terrains 18, 37 et 25 sont communs au projet ACME.

Partie 1 – Les effets de la période d’incubation sur l’expérimentation TZCLD

(coord. Florence Jany-Catrice et Agathe Lelièvre)

Introduction partie 1

Pour une multitude de raisons sur lesquelles nous allons revenir dans ce rapport, de nombreux territoires sont tentés par l'expérimentation TZCLD partout en France. La question se pose de savoir au terme de quel processus ces territoires sont sélectionnés, et ce que ce processus de candidature fait en retour au projet TZCLD. Depuis la deuxième loi de 2020, il revient au Fonds d'expérimentation d'habiliter les territoires candidats. C'est une prérogative que lui confie l'article 10 de 2020, relative à l'expérimentation TZCLD :

« II. - Sur proposition du fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée, un arrêté du ministre chargé de l'emploi habilite les territoires retenus pour mener l'expérimentation. »

Avec le passage à cette deuxième loi, de nombreux territoires partout en France ont montré d'un intérêt pour l'expérimentation. Cette multiplication de candidatures a été elle-même encouragée par l'association TZCLD : « La priorité est d'amplifier l'accompagnement des territoires en préparation afin qu'ils soient prêts à se présenter pour l'habilitation dans les trois ans, ainsi que le prévoit la 2^e loi », « c'est la multiplication des volontés locales qui a permis d'obtenir cette 2^e loi. Nous vous invitons donc à vous faire connaître auprès de l'association TZCLD³⁴ » peut-on lire sur le site de l'association TZCLD, alors même que l'extension de l'expérimentation prévue par la seconde loi restait limitée.

En effet, la loi de 2020 prévoyait un supplément de 50 nouveaux territoires, et, une fois le cap des 50 nouveaux territoires franchi (seuil atteint en novembre 2023) des territoires pouvaient être habilités sous réserve de validation par le Conseil d'État. Au total, au terme d'un processus de candidature de 3 ans au fil de l'eau, on dénombrait (début mai 2025) **83 territoires habilités**, dont 10 issus de la première loi, 73 au fil de l'eau sous la seconde loi dont 23 par validation du Conseil d'État. L'appel à candidature étant clôturé depuis le 30 juin 2024, il n'y plus de nouvelle candidature possible.

D'un côté donc un relatif afflux de candidatures (le Fonds d'expérimentation évoque le fait qu'au cours des trois années d'appel à candidatures, « 121 dossiers ont été déposés sur la plateforme » (Bilan, p. 36)³⁵ ; d'un autre un plafond de territoires pouvant candidater.

Tout cela a conduit à ce que le Fonds d'expérimentation, l'organe qui instruit ces dossiers de candidature, n'endosse pas un simple rôle d'habilitateur de ces territoires. Il les a sélectionnés selon une grille de critères rigoureux et au terme d'un processus de candidature long et exigeant. Si une partie de ces exigences reprend celles de la première loi du 29 février 2016, des contraintes supplémentaires ont été ajoutées, en partie du fait des évaluations des territoires engagés de la première vague (Jany-Catrice et al., 2023 ; Tantot, 2023), obligeant en quelque sorte les territoires et ses acteurs **à faire la preuve par l'action d'une dynamique déjà en cours** avant l'habilitation.

Désigner cette période de « préparation de la candidature » de manière neutre rend insuffisamment compte de ce qui se joue pendant cette période. On désignera ici par « période d'incubation » la période de préparation des territoires à cette demande d'habilitation « TZCLD ». En effet, au regard de certaines des difficultés rencontrées au cours de l'expérimentation de la 1^{ère} loi (Fretel, Jany-Catrice 2019 ; Fretel et al. 2020), le Fonds d'expérimentation a profondément accru ses exigences et accru les critères de l'habilitation. Cette période d'incubation désigne, *de facto*, une période qui varie d'un à huit ans (avec une forte fréquence entre 2 et 4 ans, voir *infra*) au cours de laquelle les territoires « se mettent au travail » : mobilisation des personnes privées d'emploi, conception d'activités à déployer ensuite dans l'EBE, animation du territoire, identification du ou de la

³⁴ <https://www.tzclld.fr/tzclld-en-ordre-de-marche-pour-le-passage-a-lechelle/> page consultée le 3 février 2025.

³⁵ Selon l'association TZCLD, au-delà des territoires habilités, une soixantaine de projets seraient encore émergents. Source : <https://www.tzclld.fr/mettre-en-place-la-demarche/devenir-projet-emergent/>

directeur·ice de l'EBE (qui doit être recruté·e deux à trois mois avant la demande d'habilitation), etc.

Nous faisons l'hypothèse que la production d'une candidature à TZCLD et l'instruction de celle-ci par le Fonds d'expérimentation ne ressemblent pas aux pratiques en vigueur dans le cadre d'autres appels à projets nationaux. Les moyens déployés localement, pour préparer la candidature, et nationalement, pour l'instruire, sont importants. Il nous semble que l'analyse de cette période spécifique permet d'éclairer les conditions socio-institutionnelles d'émergence des territoires d'expérimentation TZCLD « 2nde loi ». L'analyse de ces moyens sont une première étude des dynamiques institutionnelles du projet sur les territoires, étude qui sera approfondie dans la partie II de ce rapport.

Dans le cadre de cette réflexion sur cette période d'incubation, nous avons étudié, conformément à ce que nous avons écrit dans la réponse à l'appel à projet, six dimensions interreliées.

(a)- Le vécu de l'attente et de l'incertitude

Dès 2017/2018, des territoires ont commencé à préparer leur candidature. Dans un contexte de crise sanitaire, mais aussi d'attente de la seconde loi et des décrets d'application, les acteurs locaux se sont armés de patience. Comment cette attente a-t-elle été vécue ? Et quels en ont été, et en sont les effets ? Quelles stratégies ont été mises en place par les acteurs locaux face à cette situation ?

(b)- Les territoires qui renoncent

Au total, si cette période exigeante d'incubation conduit des territoires à solliciter une habilitation finalement obtenue, elle conduit aussi à des refus et à des abandons dans le projet de demande d'habilitation : quel est le profil des territoires qui renoncent ? Quelles raisons sont convoquées par les porteurs de projet ? Quelles sont les conséquences sur les territoires et sur les personnes privées d'emploi qui pouvaient être très engagées dans la période d'incubation et qui ne sont pas habilités ? Dans quelle mesure le coût de l'animation du territoire et plus généralement des ressources (humaines, logistiques, etc.) jouent-ils un rôle dans les abandons ?

(c)- Le pouvoir de « veto player » des Conseils départementaux

Les Conseils départementaux ont pris dans l'expérimentation une place plus importante depuis le vote de la loi de la seconde loi (2020). Celle-ci a rendu obligatoire le financement des EBE par les Conseils départementaux à hauteur de 15 % du montant de la participation de l'État. La contrepartie de ce financement s'est traduite *de facto* par un droit de veto sur les candidatures des nouveaux territoires et par une influence renforcée sur les EBE. Déjà plusieurs départements ont usé de ce droit de veto et ont empêché certains projets dits « émergents » d'être habilités. La liste des départements s'étant positionnés de la sorte est longue : Calvados, Charente-Maritime, Sarthe, Allier, Alsace, Pas-de-Calais, Deux-Sèvres, etc. Ces départements dénoncent un coût trop élevé, sans contrepartie de l'État, alors que le public cible des EBE n'est pas uniquement composé d'allocataires du RSA. Comprendre les motivations et intérêts de ceux qui s'y opposent³⁶ nous semble très important pour saisir ce qui se joue dans les jeux d'acteurs, et les rapports de force entre institutions des politiques sociales et d'emploi.

(d)- Les conditions qui permettent d'obtenir l'habilitation

Il faut aussi comprendre les conditions institutionnelles, économiques, territoriales qui permettent à certains territoires d'obtenir l'habilitation. Qu'est-ce qui permet à un territoire d'être habilité ? Un portage par les élu·es est-il une condition de possibilité plus efficace ? Ou au contraire un portage associatif par des collectifs ? Ou encore une configuration d'acteurs pluriels ? Quelle variété de

³⁶ Notons aussi que certains apportent des financements complémentaires non prévus par la loi (notamment aux comités locaux) et en font même le fer de lance de leur politique d'insertion.

modèles économiques est-elle mise en place pendant cette période d'incubation ? Le profil de portage des territoires de la « 2^e loi » est-il différent de celui des territoires habilités en 2016 ?

(e)- Ce que l'instruction dit des rapports entre le Fonds d'expérimentation et les équipes locales

L'examen des candidatures est un processus long qui peut durer plus d'une dizaine de mois (en moyenne 160 jours d'après le Fonds d'expérimentation³⁷). 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 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. S'ils se conforment aux exigences du Fonds, les acteurs locaux peuvent retravailler leur candidature et se voir habilités. Dès lors, qu'est-ce que cette instruction fait aux projets locaux ? Que dit-elle des relations entre le Fonds d'expérimentation et les territoires ? Enfin, devant cette montée des exigences, dans quelle mesure assiste-t-on à un glissement du risque de l'expérimentation du niveau national vers le niveau local ?

(f)- Les effets de l'habilitation « au fil de l'eau » d'un appel à projet ouvert pendant trois ans

Certains territoires viennent, au moment de la rédaction de ce rapport, d'être habilités. Sur certains territoires, l'EBE ouvrira un an à peine avant le terme de la seconde loi. Quels sont les effets de ces écarts de temporalité dans les habilitations : outre les questionnements autour de « la maturité » des projets pour reprendre un terme indigène du Fonds d'expérimentation, les exigences et l'instruction des dossiers de candidatures par le Fonds ont-elles été les mêmes au fil du temps ? Et plus globalement, cet appel à projet est-il différent de ceux habituellement mis en œuvre par l'administration ?

(g)- La mise au travail des personnes privées d'emploi : une zone grise entre emploi, travail, activité et bénévolat

Dans des cas non-marginaux, l'activité économique débute réellement pendant la phase d'incubation, critère positif d'habilitation, ce qui conduit à des zones grises d'emploi, de travail et d'activité. Des personnes privées d'emploi, censées devenir les premiers salariés de l'EBE, travaillent bénévolement à la construction de leur outil de travail. Comment les territoires s'emparent de cette question ? Quelles innovations institutionnelles développent-ils quant au statut de l'activité et au statut des personnes privées durablement d'emploi pendant cette incubation ?

Au total, **qu'est-ce que ces périodes d'incubation font au profil-type des territoires qui sont aujourd'hui « habilités », et plus globalement à l'expérimentation TZCLD ?** Dans cette première partie, le chapitre 2 précise ce que l'on entend par « période d'incubation » et quelles sont les spécificités de celle-ci. Nous revenons ensuite (chapitre 3) sur les conditions institutionnelles qui éclairent l'importance qu'a revêtue cette période d'incubation pendant la deuxième phase de l'expérimentation. Le chapitre 4 insiste sur les durées d'incubation et les effets de ces temporalités longues sur l'engagement des territoires et la mobilisation des personnes privées durablement d'emploi. Le chapitre 5 porte sur la mobilisation des ressources durant cette période pré-habilitation à l'expérimentation, qu'il s'agisse de ressources humaines, économiques ou matérielles. Enfin, le chapitre 6 traite des relations entre le Fonds d'expérimentation et les territoires pendant la période d'incubation dont l'instruction constitue l'étape finale.

³⁷ ETCLD, *Bilan final de l'expérimentation*, 2025, p.63. Depuis 2024, la durée des habilitations a été rallongée par le passage des candidatures en Conseil d'Etat.

Chapitre 2. Ce que l'on désigne comme « période d'incubation »

Les expérimentations territoriales de politiques publiques sont souvent conçues en deux étapes : la mise en œuvre de l'expérimentation en tant que telle est la première étape dans la mise en place d'une politique publique. Théoriquement, une fois passée sous les fourches caudines de l'évaluation, celle-ci est, ou non, généralisée. Le cas de TZCLD déroge assez nettement, comme d'autres cas recensés par la littérature, de cette manière linéaire et consécutive de penser le couple expérimentation-évaluation. Comme le soulignent par exemple Agathe Devaux-Spatarakis et Marc Tevini (2023), « les expérimentations ne s'inscrivent que rarement dans [une] logique linéaire. Elles sont des moments de tâtonnement et de transition vers de nouvelles pratiques ou publics bousculant souvent le plan initial de mise en œuvre et remettant en question les effets pouvant en être attendu. » (Devaux-Spatarakis, Tevini, 2023, p. 123)

Dans le cas de TZCLD cependant, la dérogation que nous identifions ne tient pas tant au fait qu'il s'agisse d'une expérimentation sociale (et non une expérimentation aléatoire contrôlée) marquée de cette succession de tâtonnements que nous avons déjà bien identifiée dans le cadre de la première loi (Fretel, Jany-Catrice, 2019), mais relève d'une **spécificité** qui caractérise la deuxième loi de l'expérimentation TZCLD : **l'ajout d'une étape particulièrement décisive dans le processus : celle que nous désignerons comme une période d'incubation.**

La période d'incubation (PI) désigne, on l'a dit, **la période préparatoire à la soumission d'une candidature pour habilitation à expérimenter.** S'il est délicat de bien déterminer le moment précis où débute cette PI, **la contrainte d'une durée non négligeable** (au moins 18 mois) est largement internalisée par l'ensemble des parties prenantes (*cf. infra*). Les promoteurs du programme expliquent ainsi que la préparation d'une candidature nécessite « **d'avoir commencé dix-huit mois à deux ans auparavant un important travail en amont** » (Valentin, Hodeau, 2021, p. 76), introduisant ainsi **une norme temporelle « hors norme » pour ce qui devrait être une simple étape préparatoire à l'acte de candidature... à expérimenter.**

L'inclusion de cette étape d'incubation a été mue par deux ambitions :

-L'une d'elle était de répondre aux critiques adressées par les premières évaluations, en particulier **en dépassant les critiques de l'impensé de l'entreprise et du travail** (Fretel, Jany-Catrice, *op. cit.*). L'acte de candidature doit avoir pensé en amont et territorialement les questions d'entreprise, de travail et de capital.

-Mais on peut interpréter l'inclusion de cette étape d'incubation par le besoin du Fonds d'expérimentation **de limiter les risques encourus par l'expérimentation.** En effet dès lors qu'une expérimentation est mise en œuvre, on entre, normalement, en « *terra incognita* ». Cela nécessite, du côté des pouvoirs publics notamment, de « trouver le juste équilibre entre la souplesse nécessaire à l'innovation, et la mise en place d'un cadre juridique sécurisant permettant de maîtriser les risques » (Malangeau, *in* Gautié et Malangeau, 2024). Les émergences et autres innovations, fondements des expérimentations, doivent *a priori* pouvoir conduire à des erreurs, à des impasses, à des échecs. L'inclusion de l'étape d'incubation vise à réduire drastiquement ces risques.

Il faut le dire, **cette période d'incubation est le marqueur essentiel du processus d'expérimentation de la deuxième loi.** Jamais auparavant (RSA, Garantie jeune, etc.) une telle période d'incubation, quasi-institutionnalisée, n'avait été conçue pour préparer l'acte de candidature à... l'expérimentation. **Elle interroge donc d'autant ce que « expérimenter » veut dire.**

2.1. Le cycle de vie de la période d'incubation

On l'a dit, ce que nous désignons comme période d'incubation est la période préparatoire à la demande d'habilitation. Mais cette période d'incubation a des frontières temporelles floues, particulièrement à ses débuts. Quand commence la démarche d'inscription dans la candidature à l'expérimentation ? Débute-t-elle lorsqu'un·e candidat·e aux élections municipales se fait élire avec l'expérimentation dans son programme ou lorsqu'une association entame des démarches ? Lorsque l'idée émerge dans la tête d'un·e chargé·e de mission ? Ou bien attend-on qu'un·e chargé·e de projet soit désigné·e ou qu'il y ait une prise de contact avec la grappe ?

Encadré 1 – La genèse des projets TZCLD

Dans notre enquête, nous faisons débiter la période d'incubation dès la première idée soufflée, celle-ci pouvant provenir de dynamiques très différentes : un acteur stratégique de l'IAE (terrain 4, territoires 44, 46, 47), un Conseil départemental (territoire 45) ou encore un collectif militant (territoire 416). Ainsi, sur le territoire d'un EPCI du terrain 4, c'est un acteur central de l'insertion par l'activité économique, mais aussi compagnon de longue route d'ATD Quart Monde qui a émis l'idée de déployer l'expérimentation TZCLD dans l'EPCI à la Présidence de la Métropole. Celle-ci a mis ce projet à l'agenda des élections municipales et métropolitaine de 2020. Après que le projet ait été lancé par l'EPCI, les territoires se le sont approprié de manière différente : sur le territoire 44 c'est plutôt l'élue référent·e du CCAS qui s'est emparé·e de l'idée.

« Sur [territoire 44], je pense que peut-être c'est des élu·es qui ont voulu, et c'est des élu·es qui travaillaient peut-être avec le CCAS ou l'élue référent·e du CCAS, le·la maire, l'élue référent·e, à partir du moment où ils se sont convaincus tous les deux [...] » (Directeur·ice CCAS, territoire 44).

En revanche, sur le territoire 45, c'est le Conseil départemental qui a identifié quelques territoires clefs pouvant être réceptacles du projet TZCLD, et mandaté un·e chargé·e de mission pour en explorer la faisabilité. Au final, le Conseil départemental se rétractera et activera ultérieurement son rôle de *veto player* (voir chapitre 3).

Sur le territoire 416 au contraire, le projet émerge dans l'esprit d'un petit groupe de militants déjà engagé dans la défense des droits des plus pauvres et ébranlé par le film hagiographique du projet, réalisé par Marie-Monique Robin et intitulé « Nouvelle Cordée³⁸ » : « Alors c'est un petit groupe d'alliés d'ATD Quart Monde voilà³⁹, qui a, qui était actif sur [le territoire 416]. On avait déjà fait différentes actions de sensibilisation pour l'accès aux droits, en particulier l'accès à la santé, CMU et ACS, et donc pour améliorer ce droit sur notre territoire, prendre contact avec les CCAS, etc. Et là donc il y a eu le film de Marie-Monique Robin, Nouvelle Cordée [...] »

Mais ailleurs, les incertitudes sont multiples aussi quant au démarrage de la période d'incubation. Ainsi sur le territoire 17, le·la maire d'une des deux communes partenaires porte le projet TZCLD dès 2017, et fait adhérer la ville à l'association nationale TZCLD en 2019. Deux années s'écoulent au cours desquelles le projet prend lentement forme. Sur le territoire 18, l'idée émerge dès 2018. Mais l'incubation démarre-t-elle début 2020, avec le vote du Conseil Municipal pour valider le territoire comme « émergent », ou bien dès les premières réunions d'information lancées et les premières mobilisations pour promouvoir l'expérimentation auprès du public potentiellement

³⁸ Ce film est très souvent cité par les acteurs comme ayant participé de l'engouement collectif pour l'expérimentation TZCLD. Le·la responsable du pôle d'action sociale de la ville du territoire 44 nous répond à la question « Et comment vous avez réussi du coup à les embarquer, à les convaincre ? » : « Alors, le film « Nouvelle Cordée » a été important. Le film Nouvelle Cordée, ça a permis de rendre les choses un peu concrètes. Et puis, en même temps, je leur disais, attention, c'est une belle histoire [...]. Il faut s'attendre à ce qu'on ait des cheveux blancs plus que ce qui est montré. [...]. Dans Nouvelle Cordée, c'est sur l'expérience de Mauléon. Et Mauléon, c'est la première loi d'expérimentation qui a été très centrée sur l'EBE ».

³⁹ La même personne explique ailleurs « C'est un collectif qui est fait de toutes les associations d'aide à la personne ».

concerné (dès début 2019) ? Autre situation, celle du territoire 19, alors qu'une première impulsion est portée par le·la directeur·ice du PLIE dès la première loi. Cependant, le projet n'est pas assez abouti et abandonné avant d'être « ressuscité » en 2021.

Ces différents cas de figure témoignent des genèses singulières des initiatives TZCLD qui peuvent résulter de la mobilisation d'acteurs politiques, d'acteurs investis dans le domaine de l'emploi ou bien de militant·es.

Un problème similaire se pose quant à la fin de la période : s'arrête-t-elle dès que le territoire dépose une demande d'habilitation, quand celle-ci est attribuée ou quand l'EBE est conventionnée ? Ces différents moments peuvent être séparés de plusieurs mois, voire année(s) si le projet est ajourné. Un projet qui s'arrête ou qui abandonne avant l'habilitation a tout de même pu "incuber" quelques mois, voire années. Au total, nous nous sommes d'abord fiés aux dires des acteurs : c'est la plupart du temps elles et eux qui désignent le moment où le projet débute, et qui nous fournissent une durée de la période d'incubation.

Par ailleurs, cette PI est marquée par trois temps de durées inégales :

- **la période préparatoire** à l'acte de candidature (qui est la plus conséquente dans cette PI).
- mais elle contient également **la période d'attente de la décision** de l'habilitation.
- la période qui sépare la décision de l'habilitation de celle du conventionnement de l'EBE qui ajoute encore de la durée à l'ensemble du processus d'incubation.

L'expérimentation ne débute réellement que lorsque l'EBE est conventionnée et que les premières embauches peuvent avoir lieu.

La particularité de cette expérimentation est donc l'existence de **cette période d'avant expérimentation**, et elle en fait le marqueur spécifique. Elle est en effet non seulement longue mais aussi particulièrement déterminante pour comprendre le fonctionnement des expérimentations habilitées : **les jeux d'acteurs s'y organisent, les grandes orientations y sont décidées, les activités y sont discutées et définies**, même si des cartes peuvent être rebattues après habilitation.

En outre, **cette phase d'incubation** est vécue de façon hétérogène selon les territoires et, nous le verrons, **son déroulement reflète des inégalités territoriales déterminantes** à la fois pour *l'incubation* et pour *l'expérimentation* qui lui succède.

2.2. Description de la période d'incubation dans les territoires analysés

Dans ce qui suit, on résume les caractéristiques centrales de la période d'incubation des territoires que nous avons observés et qui constituent notre corpus de recherche. On y lit que sur les 35 territoires étudiés, l'incubation n'est jamais inférieure à un an (le cas d'un territoire), et qu'elle est le plus fréquemment comprise entre 3 et 4 ans. Certains territoires, surtout sur le terrain 3 ont des périodes d'incubation souvent plus longues : entre 4 et 6 ans avec des pointes à 7, 8 ans. Et si certains territoires recensés ont une durée très courte, c'est que l'idée a simplement germé chez un ou deux acteurs, et que la municipalité n'a pas souhaité donner suite.

2.2.1. Les principales caractéristiques de la période d'incubation

Territoire 11 : 3 ans d'incubation environ. Le projet démarre fin 2021 avec une première phase de travail porté par la Métropole pour poser les bases du travail ultérieur du·de la chef·fe de projet, recruté·e en 2022 par la Métropole aussi. L'ouverture de l'EBE a lieu en octobre 2024.

« Donc, on a réussi à déposer le dossier de candidature mi-janvier 24. On a eu de la chance on n'a pas eu les mêmes écueils que les autres collègues avec des décrets, des changements

de gouvernement, etc. Donc, ça a pu se faire en déroulé à peu près classique. Avec janvier 24, le dépôt. Début de l'instruction un petit mois après. On a eu le décret le 4 juillet 2024, hyper rapide par rapport à d'autres, relativement rapide par rapport à d'autres, qui nous a permis de faire signer les conventions en septembre et de pouvoir embaucher le 4 novembre les salariés. » (Directeur·ice de l'EBE, territoire 11)

Territoire 17 : 4 ans d'incubation (toujours en cours). Le projet est annoncé fin 2020 par la majorité municipale et la mobilisation débute en janvier 2021. Les services économiques de l'agglomération sont mis au profit de l'embauche d'un·e apprenti·e pour deux ans en septembre 2021 par la municipalité. Le territoire essuie un premier échec d'habilitation en 2023. Le projet est ensuite relancé, puis la candidature ajournée en février 2024. Elle sera reprise puis redéposée en juin de la même année. Le Fonds rend un avis favorable en novembre 2024. L'EBE n'est toujours pas ouverte (mai 2025).

Territoire 18 : 4 ans d'incubation environ. La mobilisation des porteurs de projet débute en 2018 puis s'accélère en 2019. Le Conseil municipal vote l'engagement dans TZCLD en janvier 2020 et les premiers contrats de l'équipe projet débutent en 2020 (d'abord sous forme de prestations faute de moyens pérennes). L'EBE ouvre en septembre 2022.

Territoire 19 : Plus de 3 ans d'incubation. Le contrat du·de la chef·fe de projet démarre en mars 2021, le dossier est déposé puis retoqué en mai 2023. Un nouveau dossier est soumis en septembre 2023, et l'habilitation obtenue en novembre 2023. L'EBE ouvre en juin 2024. Dans ce territoire, la durée d'incubation a été allongée du fait de dysfonctionnements politico-institutionnels propres à cette période de la Loi 2 :

Q- « Oui, donc vous redéposez en septembre 23 et l'habilitation, quand l'avez-vous officiellement ?

R- L'habilitation, on l'a officiellement en novembre 2023. Oui, novembre 2023, novembre-décembre 2023. En plus, on est passé dans la deuxième phase de l'habilitation avec ce fameux passage en Conseil d'État, qui a retardé énormément aussi l'habilitation.

Q- Oui, donc habilitation novembre 23 et le décret, finalement, c'est ça qui a été long ?

R- Oui, c'est surtout le décret d'habilitation. Alors, je n'ai plus les dates en tête parce que je ne suis plus trop sur le dossier, mais je peux vous les retrouver. L'habilitation, après, ça a été d'autres... On a atteint un moment... En début d'année 2024, puisqu'on a ouvert après l'EBE au 1er juin 2024. » (Ex-chef·fe de projet, dir. PLIE, territoire 18)

Territoire 21 à 26 : Ces territoires ruraux sont situés dans le même département et ont tous été accompagnés par la même collectivité : un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) qui a été, conjointement avec les communes et élus locaux, à l'initiative du projet. Les projets ont démarré à partir de la fin d'année 2018 prenant exemple sur l'initiative d'un territoire issu de la première loi (territoire n°27). Pendant la phase d'incubation, ces territoires partagent (en grande partie) leur ingénierie de projet. Un·e chef·fe de projet mutualisé entre les six territoires est recruté·e fin 2018. Un·e doctorant·e Cifre (qui a réalisé l'enquête) est recruté·e au printemps 2021. Ces ressources humaines mutualisées accompagnent des équipes projet locales qui ne disposent pas de leurs propres budgets et doivent donc s'appuyer sur des bénévoles (dont des élus locaux) ou d'autres professionnels : un·e secrétaire générale de mairie (territoire 21), des directeur·ices de centres sociaux (territoires 22 et 24), un·e ancien·ne agent·e de mairie recruté·e en CDD pendant six mois en 2021 pour finaliser le dossier (territoire 23).

Territoire 21 à 24 : Un peu moins de 4 ans d'incubation. Ces quatre territoires, qui ont candidaté ensemble quelques semaines après l'ouverture de la plateforme de candidatures, ont été habilités au terme de ces quatre années qui séparent les premières discussions et l'habilitation. L'ouverture des EBE a eu lieu au 4^{ème} trimestre 2022.

Territoire 25 : 3 ans d'incubation environ. Les premières discussions ont lieu en 2018. Le territoire abandonne au début de l'année 2022, après plusieurs mois d'hésitation alors qu'il avait déposé sa candidature en même temps que les territoires 21 à 24.

Territoire 26 : 3 ans d'incubation environ. Les premières discussions ont lieu en 2018. Le territoire abandonne au printemps 2021.

Territoire 31 : 8 ans d'incubation. Des acteurs investis sur ce territoire participent à des réunions d'ATD Quart Monde dès 2015. Une candidature lors de la première loi est envisagée avec trois quartiers pour la candidature. La loi 2 ajoute un critère de continuité territoriale : il est donc envisagé de présenter trois dossiers avec trois établissements au sein d'une EBE qui serait portée par une association d'insertion par l'activité économique. Les acteurs participent activement aux rencontres de la grappe régionale. Le dossier est sur le point d'être déposé mais le projet est abandonné en janvier 2022 en raison du veto du département concerné.

Territoire 32 : 5 ans d'incubation environ. Sur ce territoire, le portage se fait par le centre social et par les PPDE très mobilisés. Un·e chargé·e de projet est embauché·e en 2020. Un dossier est soumis au Fonds d'expérimentation en mars 2023 mais sera débouté notamment en raison d'un manque de membres au sein du CLE. Le second dépôt sera lui aussi débouté en décembre 2023, cette fois-ci car le nombre d'embauches envisagées en EBE paraît trop ambitieux (450). Une suspicion de malversations conduira au troisième refus en octobre 2024.

Territoire 33 : 7 ans d'incubation environ. L'amorce a lieu dès 2018 et le projet est porté par la mairie et plusieurs centres sociaux. Un·e chargé·e de projet est recruté·e en juillet 2021. Une première candidature soumise au Fonds est retirée en raison de la fragilité du dossier, notamment en ce qui concerne les locaux de l'EBE et le choix des activités. En parallèle, un des centres sociaux monte une coopérative en complémentarité de l'EBE. En septembre 2023, la mairie délivre une subvention à une Maison de l'Emploi pour recruter 3 ETP afin de relancer la préparation de la candidature (chef·fe de projet ; chargé·e d'activité ; chargé·e de parcours). Le dossier est redéposé en novembre 2023 et le territoire est habilité en mai 2024. En raison de problèmes de gouvernance, l'EBE ne sera conventionnée qu'en décembre 2024 et ouvrira en janvier 2025.

Territoire 34 : 1 an d'incubation environ, toujours en activité lente. Le projet est porté par la mairie et l'agglomération. Une association de PDPE est créée. Un·e chargé·e de projet est recruté·e en 2022. Le département concerné use de son veto en 2020. L'association est cependant encore active, elle a par exemple réalisé une enquête distribuée aux habitant·es pour identifier les activités utiles en 2024.

Territoire 35 : 5 ans d'incubation. Le projet débute en 2018. Il est porté par des bénévoles et un centre social. Un·e chargé·e de projet est recruté·e en mai 2019. Le CA de l'association TZCLD labellise le territoire comme « projet émergent ». Les acteurs du territoire participent activement aux rencontres de la grappe régionale. Une association de PPDE est créée fin 2019, puis un·e directeur·ice d'EBE recruté·e fin 2019. Des activités de jardinage et de maraîchage sont mises en place. La candidature est abandonnée à la suite du veto du département concerné en 2022.

Territoire 36 : 5,5 ans d'incubation environ. Le projet débute en 2018 sous l'impulsion de la mairie, approchée par des personnes d'ATD Quart Monde. Un·e chargé·e de projet est recruté·e en 2018. Des réunions d'informations sont organisées la même année et rassemblent une quarantaine de PPDE. De ceux-ci, un petit groupe d'une quinzaine se mobilisera pour la mise en place de TZCLD. Plusieurs activités sont expérimentées (ressourcerie, livraisons à vélo). La candidature est déposée en juillet 2022 et l'habilitation a lieu en mars 2023. L'EBE ouvre en octobre 2023.

Territoire 37 : 4,5 ans d'incubation. Le projet débute en 2019, porté par un regroupement de centres sociaux. Un·e chargé·e de projet est recruté·e en 2020. L'habilitation du territoire a lieu au premier trimestre de 2023 et l'EBE au deuxième.

Territoire 39 : 4 ans d'incubation environ. L'amorce a lieu fin 2018, avec des premières réunions publiques. Il y avait déjà des réflexions sur ce territoire lors de la première loi mais le territoire ne s'estime pas prêt. Le projet est porté par la mairie et piloté par une Maison de l'Emploi. L'habilitation et l'ouverture de l'EBE ont lieu au premier trimestre de 2023.

Territoire 310 : 3 ans d'incubation environ. Le projet débute en 2019 sous l'impulsion de la mairie. La ville adhère à l'association TZCLD et recrute un·e chargé·e de mission. Le projet est finalement abandonné à l'été 2022.

Territoire 311 : 3 ans d'incubation environ. L'amorce a lieu en 2019 et le projet est porté par la mairie puis repris par un·e volontaire. L'association de PPDE est créée en 2019. L'association TZCLD labellise ce territoire comme « projet émergent ». Le projet sera abandonné en raison du veto du département en 2022.

Territoire 312 : 3 ans d'incubation environ. Le projet débute en 2019, porté par une association. La candidature est prête à être déposée fin 2019. L'association TZCLD labellise ce territoire comme « projet émergent ». Le projet sera abandonné en raison du veto du département en 2022.

Territoire 313 : 4 ans d'incubation. Le projet débute en 2019 et est porté par une association de centres sociaux. La candidature est conjointe à deux communes. Un·e chargé·e de projet est recruté·e en 2020. Une activité de restauration se met en place et des locaux sont prêtés par la petite commune. Des contrats CAPE permettent de préfigurer l'EBE. Le maire de la grande commune décide d'abandonner et le projet s'arrête subitement au printemps 2023. La petite commune cherche à se raccrocher à un autre territoire mais sans succès.

Territoire 314 : 4 ans d'incubation environ. Le projet démarre en 2017. Un·e chargé·e de projet est recruté·e en 2021 par une Maison de l'Emploi. Le projet est abandonné en raison du veto du département concerné.

Territoire 315 : 5 ans d'incubation- initiative en cours. Le projet débute en 2019 et est porté par la communauté d'agglomération. Le territoire est labellisé « territoire émergent » par le CA de l'association TZCLD. Le département use de son droit de veto en 2022. Le projet continue cependant et une fiche de poste pour recruter un·e chargé·e de projet à la communauté d'agglomération est diffusée en 2024.

Territoire 316 : 6 mois à 1 an d'incubation. Le territoire s'engage début 2019 et le projet est porté par la mairie. Les membres investis participent à la grappe régionale. Cependant, le projet sera abandonné en raison d'une ingénierie insuffisante.

Territoire 317 : 1 an d'incubation. Le projet débute en septembre 2019. Le portage du projet se fait par le CCAS, avec un faible soutien politique. Il y a peu d'interactions avec la grappe. Le projet est finalement abandonné.

Territoire 42 : 2 ans d'incubation. La première rencontre informelle entre un·e élu·e intéressé·e et une association d'insertion par l'activité économique a lieu fin 2018. Une première note est rédigée en février 2019 et le conseil municipal décide de devenir territoire émergent en octobre 2019. Le·a directeur·ice de la politique de la ville est pressenti·e chef·fe de projet et le·a chargé·e de mission insertion est pressenti·e chargé·e de mission. La future EBE serait adossée à un chantier d'insertion ou une structure de l'IAE déjà présente sur le territoire. TZCLD était encore une mission « résiduelle » pour les agents, et le·a directeur·ice de la politique de la ville lui consacre seulement 5 % de son temps de travail. Le projet est soutenu par le·la maire, jusqu'à un arbitrage en septembre 2020 pour dégager 2,5 à 3 ETP sur le projet. Le projet s'arrête ensuite sans décision officielle par une absence de suites données à l'arbitrage par le·la DGS qui est commun avec l'intercommunalité.

Territoire 43 : projet en latence. Débuté en 2020-2021, il était inscrit dans la première vague des candidatures au niveau de l'EPCI. Du fait de la période COVID, de l'élection de nouveaux maires au niveau de la métropole, le·la nouveau·elle maire ont commencé à mettre en place ce projet dans

une période de faible visibilité. Le projet TZCLD faisait partie des 250 actions prévues dans la campagne municipale de l'équipe élue. Ce projet était donc porté par une forte volonté politique et collective. Le CCAS étant presque entièrement consacré au service d'aide à domicile, c'est la ville qui porterait le projet, toujours en maturation. Se posent des questions sur la composition de l'équipe projet et sur les financements.

Territoire 44 : 3 ans d'incubation. Ce territoire a bénéficié de la dynamique de l'EPCI à laquelle il est rattaché et d'une collaboration historique (depuis 1995) des différents acteurs locaux autour des questions d'emploi. Les premiers contacts datent de 2021. En décembre 2023, le Fonds d'expérimentation accepte de le faire passer au Conseil d'État et le territoire est habilité au premier trimestre 2024. Le portage est le fait d'un·e élu·e.

Territoire 46 : 6 ans d'incubation. Le territoire a d'abord bénéficié d'un portage politique par la ville. Une élue s'intéresse à l'expérimentation dès 2018 et parvient à convaincre l'équipe municipale. En 2020, le projet est ainsi inscrit dans le projet politique de la ville. La gestion du projet et la préparation de la candidature sont ensuite confiées à une association existante pendant environ un an, puis à une association support créée à cet effet. Le CCAS, après une période initiale de défiance, est associé afin d'orienter des usager·es qui pourraient rejoindre le projet et ce faisant intégrer la liste de mobilisation. Sur ce territoire, les PPDE anciennement travailleur·euses indépendant·es (auto-entrepreneur·euses...) sont fortement représenté·es. Ils et elles ont des compétences en gestion, administration, communication, événementiel, etc. L'équipe qui porte le projet a réalisé deux dépôts de candidatures. Le premier a donné lieu à un ajournement (2023) puis l'habilitation a été obtenue en 2024. L'EBE est conventionnée en 2024.

Territoire 47 : environ 3 ans d'incubation. Ce territoire a la particularité d'être positionné sur plusieurs quartiers (dont l'un est catégorisé QPV) appartenant à deux villes distinctes et limitrophes, qui se sont associées pour porter le projet TZCLD. Des acteurs de l'ESS s'intéressaient déjà à l'expérimentation puis celle-ci a été portée sur le plan politique. Cet engagement a été formalisé par un vote des deux conseils municipaux en 2022. Le projet est piloté par les deux villes et plus spécifiquement par l'action sociale (élu·es en charge des solidarités et chef·fes de projets au sein des deux CCAS). L'ingénierie est ainsi financée par les deux villes. En 2024, la candidature a été déposée et l'habilitation a été obtenue. L'ouverture de l'EBE est prévue pour le printemps 2025.

Territoire 410 – projet en latence. Le territoire fait partie d'une intercommunalité ayant souhaité accompagner plusieurs projets TZCLD parmi ses communes à partir de 2019. Le territoire s'est montré intéressé, a fait une rencontre informelle de diagnostic avec l'association d'insertion par l'activité, sans démarrer concrètement la démarche faute de moyens selon eux. Le·la DGS est également élu·e sur l'une des communes de l'intercommunalité ayant démarré le projet TZCLD et, sans en être directement en charge, y participe. Le territoire se considère **en phase d'observation** et de renforcement des compétences internes dans l'insertion professionnelle avant de pouvoir se lancer dans l'expérimentation. Il semble toutefois y avoir peu de chances d'y arriver d'ici les élections de 2026.

Territoire 415 – « phase d'observation et d'apprentissage » : le territoire fait partie d'une intercommunalité ayant souhaité accompagner plusieurs projets TZCLD parmi ses communes à partir de 2019. Le·la maire est également vice-président·e à l'intercommunalité. Le territoire s'est montré intéressé en 2020 mais ne fait pas partie des communes ayant réellement intégré la dynamique d'expérimentation. Les raisons avancées tiennent à un manque de moyens humains, à des difficultés sur la commune ne faisant pas de TZCLD une priorité, à l'absence de QPV et de quartiers très identifiés, et à l'existence d'un système d'insertion par l'emploi bien développé. La commune participe aux comités de pilotage collectif de TZCLD de l'intercommunalité (2 fois par an, un·e élu·e et un·e administratif par collectivité) et se considère **en phase d'observation** et d'apprentissage à partir de l'expérience des autres communes engagées dans l'expérimentation. A

ce stade, l'incertitude de la poursuite de l'expérimentation par l'État freine un réel engagement dans la démarche.

Territoire 417 : abandon précoce. En 2017, la personne qui porte le projet a été sensibilisée à TZCLD par la projection du film de Marie-Monique Robin. Elle est à l'époque militante associative et occupe aussi des fonctions politiques et a le soutien du maire. Elle essaie de dégager une dynamique avec plusieurs acteurs associatifs (4 à 5 personnes). Elle a des relations avec un·e militant·e d'un autre territoire. Le changement de maire modifie le rapport à TZCLD, avec un simple accord de façade. Il n'y a pas de soutien en RH, ni de soutien du député. Le porteur visite un territoire habilité lors de la première loi et dit :

« Mais je me suis rendu compte, au-delà de la volonté politique dont j'ai parlé en premier, il y avait aussi cette organisation à mettre en place, parce qu'un club de bénévoles que j'avais, c'est sympa, sauf qu'à un moment ou à un autre, si on veut passer dans une phase un peu plus opérationnelle, il faut investir dans un chargé de mission qui travaille à plein temps là-dessus pendant peut-être un an, voire deux ans. Et donc on parle tout de suite d'un chargé de mission, on parle tout de suite de 45 000 €, 45 000-50 000 €, donc il faut trouver 100 000 €, voilà. Et donc très clairement, comment on trouve sur le territoire 100 000 € pour pouvoir mettre en place un chargé de mission ? » (Porteur·euse de projet TZCLD, territoire 417).

Territoire 418 : abandon précoce au bout de 6 mois de réflexion. La personne rencontrée est un·e élu·e du territoire, ancien·ne adjoint·e au maire, intéressé·e par l'expérimentation dès 2017. Le·la DGS de l'époque l'était aussi. L'adjoint·e au maire aurait souhaité rencontrer un territoire de la première vague, sans que cela puisse se faire (maire défavorable). Il·elle s'était rendu·e à l'assemblée générale de l'association TZCLD à Paris en 2019, mais n'était pas allé·e plus loin dans le projet pour des raisons qui tiennent à une variété de facteurs : des estimations de coût (environ 30 000 euros par agent à mobiliser, et des bâtiments à rénover pour 250 000 euros) même s'il s'agit d'abord d'une décision de la collectivité de ne pas y aller⁴⁰. Sont évoqués également le manque de soutien de l'association TZCLD, des éléments de la philosophie de TZCLD (notamment l'embauche en CDI), la peur de concurrencer les entreprises locales, et l'efficacité supposée de l'expérimentation TZCLD par rapport à d'autres dispositifs⁴¹. Et de conclure : « Non, vous savez, là c'est une expérimentation qui n'en est pas une, puisque vraiment on a arrêté très vite ce dossier. Donc, je ne peux pas vous donner beaucoup d'informations. Nous ne sommes pas un bon cas de figure. » (Courrier électronique, élu·e à l'origine de l'initiative).

2.2.2. Spatialisation des territoires sur deux terrains, selon leur rapport à l'incubation

Sont présentées ici deux cartes modélisées de terrains régionaux afin de montrer la concentration des initiatives dans certains départements, les répercussions du pouvoir de veto des Conseils départementaux ainsi que la faible mobilisation sur certains départements. **Ces cartes visent à montrer les effets de spatialité des initiatives en cours.** Elles donnent également à voir que les territoires habilités ne constituent que la partie émergée de l'iceberg des initiatives abandonnées, en cours ou empêchées des expérimentations TZCLD.

⁴⁰ « On a des gros projets qui sont sortis, qui sont beaucoup plus importants. C'était un choix, c'était une décision de la collectivité. » (Élu·e à l'origine de l'initiative, territoire 418).

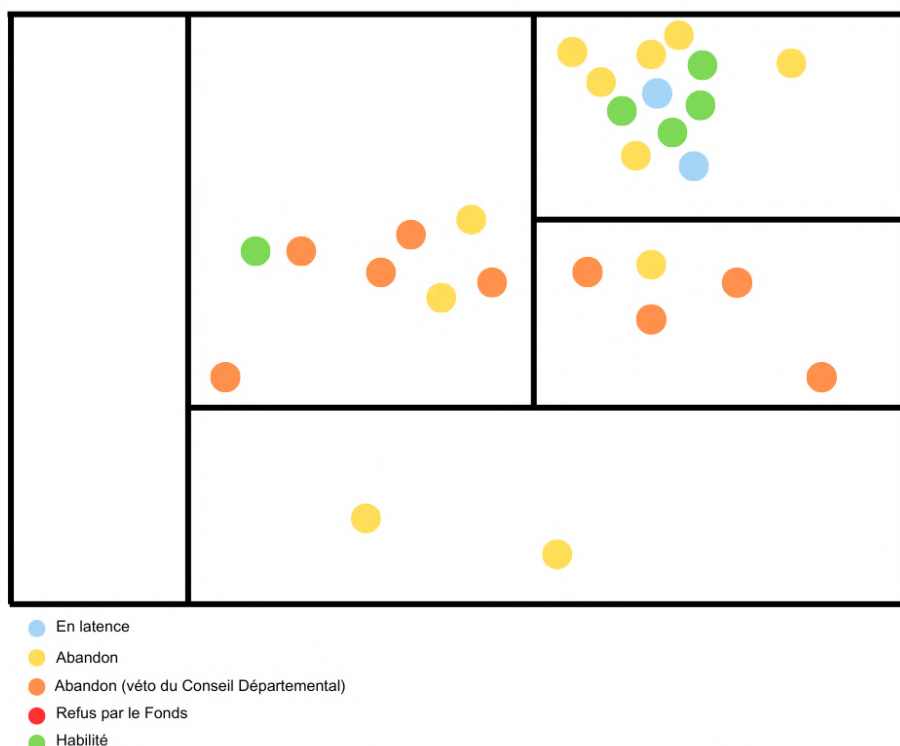
⁴¹ « Par ailleurs, nous avons en parallèle comparé ce dispositif aux autres dispositifs d'accompagnement pour les chômeurs de longue durée de Pôle Emploi à l'époque qui incluaient des formations et des soutiens personnalisés » (Élu·e à l'origine de l'initiative, territoire 418).

Figure 1. Territoires engagés dans une période d'incubation, terrain 3



Sur ce terrain (région 3), on dénombre 32 territoires qui ont manifesté un intérêt pour TZCLD. Parmi eux, 18 ont abandonné en cours de route par manque d'ingénierie, de portage ou de soutien politique, 5 se sont trouvés bloqués dans le processus par le veto du Conseil départemental, 1 a été refusé par le Fonds, 3 sont actifs en attendant la troisième loi (dont l'un a reçu le veto du Conseil départemental), et 5 ont été habilités (un lors de la première loi et les autres lors de la seconde phase).

Figure 2. Territoires engagés dans une période d'incubation, terrain 4



Chaque rectangle correspond à un département

Sur ce terrain (région 4), on dénombre 27 territoires qui ont manifesté un intérêt pour TZCLD. Parmi eux, 11 ont abandonné en cours de route, 9 se sont trouvés bloqués dans le processus par le veto du Conseil départemental, 2 sont en latence en attendant la troisième loi, et 5 ont été habilités (un lors de la première loi et les autres lors de la seconde phrase).

Ce recensement opéré sur deux terrains régionaux permet de montrer la concentration spatiale des initiatives TZCLD ainsi que la faible proportion d'initiatives qui vont jusqu'à l'habilitation. Ces territoires peuvent abandonner d'eux-mêmes, peuvent voir leur candidature empêchée par le veto du Conseil départemental, ou encore – rarement - se voir retoqué par le Fonds d'expérimentation (un seul territoire). **Au total sur ces deux régions, on note un taux d'accès à l'expérimentation de 16 à 18 %.**

2.3. La spécificité de la période d'incubation tient aussi à celle de l'appel à projets

L'appel à projets conçu par le Fonds d'expérimentation présente la particularité de s'inscrire dans une dynamique continue sur trois ans : les territoires intéressés peuvent présenter leur candidature au fil de l'eau durant ces trois années. Il se distingue également par un accompagnement assuré par le collectif promoteur du projet, qui encadre les acteurs à travers des formations, des outils pédagogiques, un discours structurant, ainsi que par des travaux de recherche (*via* l'Observatoire TZCLD) et d'évaluation (pilotes par le Fonds d'expérimentation).

La spécificité tient également aux moyens déployés durant cette période d'incubation. Pour les territoires qui visent véritablement à s'engager dans la course à la candidature à l'expérimentation,

ces ressources sont, on le verra à la fois multiples et, pour certains territoires, qualifiées par les acteurs eux-mêmes de « considérables » : ressources économiques, politiques, associatives, bénévoles, etc. La préparation de la candidature requiert ainsi « la réelle implication de tous » (dir. EBE, territoire 24), et ce, dès l'incubation, pouvant conduire à une inégalité territoriale dans la capacité à mobiliser durablement ces ressources pour démarrer l'expérimentation.

Tableau 7. Synthèse des périodes d'incubation sur les territoires investigués

Territoire	Amorce	Portage	Durée incubation (en année)	Statut	Ouverture EBE
11	2021	Métropole	3	Habilité	oct-24
17	2020	Municipalité	4	Habilité	en attente du conventionnement
18	2018		4	Habilité	sept-22
19	2020		3,5	Habilité	juin-24
21	2018	PETR/communes	3,5	Habilité	2022
22	2018	PETR/communes	3,5	Habilité	2022
23	2018	PETR/communes	3,5	Habilité	2022
24	2018	PETR/communes	3,5	Habilité	2022
25	2018	PETR/communes	3	Abandon en 2022	
26	2018	PETR/communes	2,5	Abandon en 2021	
31	2015	Association IAE	8	Véto département	
32	2019	Centre social	5	Refus du Fonds	
33	2018	Mairie	7	Habilité	déc-23
34	2021	Mairie	1	En cours	
35	2018	Centre social et bénévoles	5	Abandon en 2022	
36	2018	Mairie et bénévoles	5,5	Habilité	oct-23
37	2019	Regroupement de centres sociaux	4,5	Habilité	juin-23
39	2019	Mairie	4	Habilité	mars-23
310	2019	Mairie	3	Abandon	
311	2019	Mairie puis bénévoles	3	Véto département	

312	2019	Association	3	Véto département	
313	2019	Regroupement de centres sociaux	4	Abandon	
314	2017	Maison de l'emploi	4	Véto département	
315	2019	Communauté d'agglomération	5	Véto département	
316	2019	Mairie	1	Abandon	
317	2019	CCAS	1	Abandon	
42	2018	Mairie	1,5	Abandon	
43	2020	EPCI	3	En cours	
44	2021	Élu·e	3	Habilité	févr-24
46	2018	Mairie	6	Habilité	juin-24
47	2022	2 mairies	3	Habilité	à venir (2025)
410	2019	Intercommunalité	6	En cours	
415	2019	Intercommunalité	6	En cours	
417	2017	Militant	1	Abandon	
418	2017	Mairie	0,5	Abandon	

Source : les auteur·ices

2.4. La période d'incubation constitue en soi une activité expérientielle en dehors du champ de vision des évaluateurs

La période d'incubation est donc, *de facto*, déjà une activité expérientielle, voire expérimentale puisque les acteurs se mobilisent, esquissent le CLE et le mettent en mouvement comme on le verra dans le chapitre suivant : les comités locaux pour l'emploi (CLE) se réunissent régulièrement pendant cette période d'incubation, la direction de l'EBE du territoire 47 évoque par exemple pendant cette période des réunions de CLE à « je dirais peut-être 40 » (membres). Ces CLE et leurs commissions conçoivent ainsi le projet, identifient et louent des locaux, créent une EBE, incitent les PPDE qui le souhaitent (les « volontaires ») à se mettre en activité voire au travail pour profiler des activités socio-économiques à déployer, et pour réaliser des études de faisabilité économique, etc.

Parmi les personnes « **éligibles** » identifiées par les porteurs du projet sur un territoire, un groupe de « **volontaires** » (*cf.* Encadré 2) sera actif pendant la période d'incubation : ce groupe (frappé d'attrition comme on le verra dans les chapitres *infra*) s'engage pendant la phase d'incubation, participant de manière régulière et active à la conception du projet, à la conception, au déploiement et au test d'activités économiques.

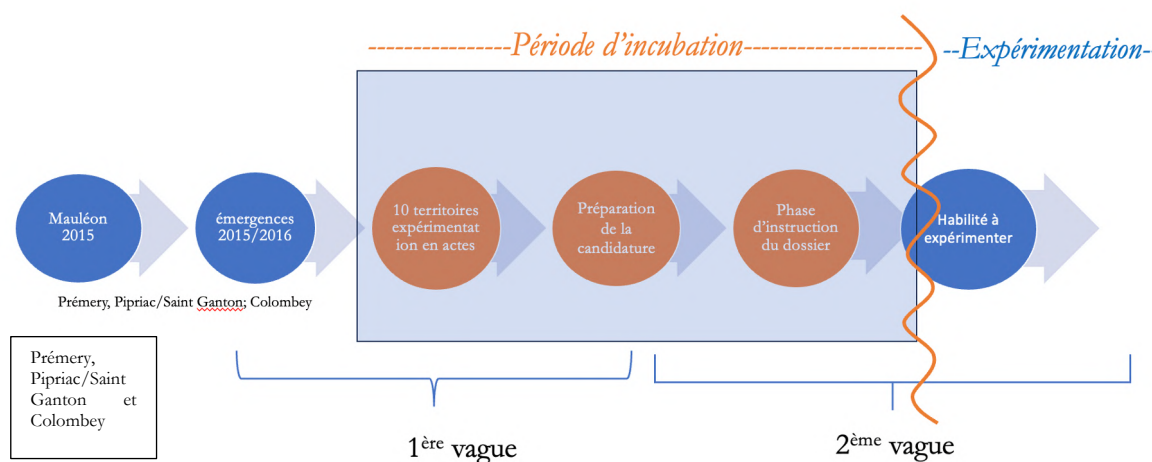
Encadré 2 - Les volontaires pendant la période d'incubation

La notion de « volontaire » se révèle particulièrement instable et sujette à interprétation, variant sensiblement selon les acteurs impliqués. Cette variabilité appelle à une vigilance accrue lorsqu'il s'agit d'en proposer une objectivation statistique. Il convient en effet de s'interroger : volontaire selon quels critères, pour quels objectifs, sur quelle durée et dans le cadre de quelles missions ?

Par ailleurs, des dynamiques contradictoires influencent la production des chiffres sur le « volontariat » : d'un côté, des acteurs visent à maximiser le nombre de « volontaires » afin de répondre aux exigences formelles du cahier des charges (voir chapitre *infra*) pour « montrer » que le projet est frappé d'acceptabilité sociale, tandis que d'un autre côté, des acteurs sont incités, en raison des incertitudes entourant le projet ou de considérations évaluatives, notamment liées à l'atteinte de l'exhaustivité, à restreindre le nombre de volontaires — que ce soit en limitant le nombre de personnes effectivement mobilisées, ou en minimisant celui des individus manifestant un intérêt et qui pourraient ensuite être inscrits sur la liste de mobilisation.

Au total, en matière d'évaluation, braquer le projecteur sur la période officielle d'expérimentation suffit-il à saisir ce qui se joue dans l'expérimentation ? Nous le verrons durant cette enquête, porter le regard et l'analyse de l'expérimentation une fois que les territoires sont habilités ne donne pas à voir la quantité de travail, de ressources, mais aussi l'ensemble du processus de tâtonnement propre à ce que « expérimenter » veut dire et qui débute au cours de cette période d'incubation. Cette partie en amont, préparatoire à la candidature, désignée de manière diverse par les acteur·ices rencontrées, s'est donc avérée être un moment décisif dans la trajectoire d'expérimentation de chaque territoire interrogé. Cette période remplit en effet les conditions sociales, économiques et institutionnelles qui vont autoriser l'expérimentation. L'ensemble de **cette activité d'incubation constitue le socle de l'expérimentation.**

Figure 3. La période d'incubation face à l'expérimentation



Source : les auteur·ices

Les évidences portées dans notre enquête suggèrent que cette décisive période d'incubation devrait être intégrée, à part entière, dans le périmètre de ce que

« **expérimenter** » veut dire, puisque c'est là que se prennent les décisions, que se dessinent (par tâtonnement, tests etc.) les activités et que les premières ressources sont mobilisées⁴².

L'impensé partiel de cette période d'incubation, – marquée par un processus d'apprentissage inhérent à toute expérimentation – ainsi que les effets potentiellement délétères du verdict final (effet couperet de : habilitation ou non) suscitent des interrogations chez certains acteurs. Un membre de l'animation de la grappe régionale (terrain 3) témoigne à ce propos :

« Et donc, cahier des charges compliqué, la procédure d'instruction, en fait, il y a une espèce de pensée qui consiste à dire que si on fait des bons plans prévisionnels, la réalité de l'action va correspondre aux plans prévisionnels. **La vraie vie, c'est pas ça du tout. Et notamment quand on est sur un truc expérimental, tout le monde apprend, on corrige en permanence**, etc. Et donc la question, c'est vraiment à partir de quand vous considérez que le territoire, on va appuyer sur le bouton pour qu'il y aille. Il y a des zones de fragilité, des trucs pas très clairs, etc. **Mais ce n'est pas grave, on va apprendre avec eux mais en étant présent à côté d'eux, pas au-dessus d'eux.** Et ça, le Fonds, n'arrive pas. **Et donc, les process sont extrêmement longs. Vous avez des gens qui arrivent au moment du truc qui sont épuisés, pour certains remontés, et donc il y a les personnes privées d'emploi découragées, certaines qui sortent du circuit**, et donc il y a quelque chose qui serait à revoir là-dessus. Mais le Fonds va vous dire le contraire. Il y a des territoires qui peuvent dire que ça les a aidés. De fait, parce que de toute façon, on progresse en permanence. Donc entre le point A, où ils se sont faits retoqués, envoyés dans les buts, et le point B, où ils ont été validés, il y a quand même. Ils ont appris des choses. **Ils ont progressé. Ils auraient pu progresser en étant validés.** » (Membre de l'animation de la grappe régionale, terrain 3)

Au total donc, la période d'incubation constitue une période décisive pour préparer la candidature officielle à habilitation à l'expérimentation. D'une durée parfois conséquente puisqu'on a observé des territoires passer entre un et huit ans d'incubation, la période d'incubation génère des effets multiples. Conçue pour inciter les territoires à se mettre en mouvement et à favoriser l'engagement des acteurs dans le projet, la démarche produit également des effets non anticipés, comme nous le verrons, notamment en générant d'importantes inégalités territoriales. Celles-ci tiennent aux ressources considérables qu'il faut mobiliser pour démontrer, par l'action, son engagement. Elle soulève surtout une interrogation de fond sur ce que signifie réellement « expérimenter », puisque ces longues phases préalables n'ouvrent, en théorie, que sur la possibilité d'accéder à l'expérimentation elle-même. Ce faisant, la période d'incubation devient en réalité une forme d'expérimentation avant l'expérimentation.

⁴² Ces premières esquisses sont décisives même si des éléments (activité, immobilier d'entreprise, business plan, etc) peuvent être largement remaniés par la suite (voir ACME) car 1) celles et ceux qui ont en charge cette période d'incubation n'ont pas toujours de compétences entrepreneuriales, 2) par ce que celles et ceux qui suivent le dossier d'habilitation au Fonds n'ont pas toujours la compétence économique.

Chapitre 3. Les conditions institutionnelles de l'expérimentation dans sa version 2^{ème} loi

La deuxième loi de 2020 a connu des amendements importants qui infléchissent les règles de l'expérimentation. Parmi les éléments notables, on peut citer les amendements dans la composition du CLE, l'engagement financier obligatoire des départements et la pérennisation de nouveaux outils de financement des EBE (la dotation d'amorçage et le complément temporaire d'équilibre⁴³).

Après avoir étudié l'encadrement de l'expérimentation par la loi de 2020 (§3.1.), on analysera l'importance acquise par « le cahier des charges » et ce que son contenu et la grille de son interprétation réalisée par le législateur disent de l'expérimentation (§3.2.). Ce cahier des charges est le dispositif qui est à l'origine de la nécessité d'une période d'incubation, objet de cette partie I du rapport. Dans un troisième temps (§3.3.), on se centrera sur le pouvoir de veto acquis par les Conseils départementaux et ses effets.

3.1. L'encadrement de l'expérimentation par la deuxième loi de 2020

3.1.1. Quelques rappels sur la première loi

La première loi a été lancée dans des conditions très différentes de la deuxième. En effet, dans le contexte de la première loi, le Fonds d'expérimentation - comme il le décrit lui-même - avait reçu une trentaine de dossiers et avait proposé au Ministère du travail de retenir 15 d'entre eux « selon un cahier des charges » qu'il avait lui-même proposé⁴⁴. Dans ce cahier des charges dont nous reprenons un extrait dans l'encadré suivant, le focus portait explicitement sur 3 critères : la connaissance des chômeur·euses de longue durée du territoire ; la construction d'une offre de travaux utiles ; et les processus de vigilance locale notamment pour éviter la concurrence avec l'offre existante (*cf.* Encadré 3). C'est le ministère du Travail qui avait procédé, *in fine*, au choix des 10 premiers territoires expérimentaux après une pré-sélection opérée par le Fonds. Le Fonds souligne que « ce mode de sélection a contraint les territoires à un calendrier ne prenant pas en compte leur projet et leur niveau de préparation ». Autrement dit, **la période expérimentale officielle des EBE de la première loi débutait explicitement une fois le territoire sélectionné, dans la tradition des expérimentations de politiques publiques**. Les territoires en étaient à des niveaux de « maturité » (terminologie indigène du Fonds d'expérimentation) inégaux⁴⁵. « Ainsi, certains territoires, faute d'avoir projeté opérationnellement la mise en œuvre du droit à l'emploi, ont mis plus d'un semestre avant d'ouvrir la première unité d'EBE et réaliser les premières embauches » (ETCLD⁴⁶, 2021, p.27). Certains territoires avaient cependant connu des périodes que l'on peut qualifier rétroactivement « d'incubation » très longues, qu'on songe en particulier à Mauléon, toujours présenté comme le paragon de l'expérimentation TZCLD parce que médiatisé dans le film de Marie-Monique Robin *Nouvelle Cordée*. En ce qui concerne Mauléon en effet, si le territoire a été habilité le 24 novembre 2016, avec la première vague d'expérimentation, son travail expérimental avait débuté bien en amont. Dans le rapport de Fretel et Jany-Catrice (*op. cit.*), Mauléon est déjà cité comme expérience à suivre dès avril 2015. D'autres territoires ruraux

⁴³ Entre 2017 et 2020, le Fonds d'expérimentation avait négocié avec le ministère du Travail un fond d'amorçage, doté en moyenne de deux millions d'euros par an. La seconde loi a permis de transformer cette aide négociée de gré à gré en outils pérennes de financement des EBE.

⁴⁴ ETCLD, *Bilan final de l'expérimentation*, 2025, p.46.

⁴⁵ Cette expression de maturation ou maturité est reprise dans un travail de bilan commandité par le Fonds d'expérimentation et confié au Labo de l'ESS. Rappelons que Hugues Sybille préside alors le Labo de l'ESS et est un membre très actif du conseil d'administration du Fonds d'expérimentation. Cf. <https://bilan.etclid.fr/documents/bilan-maturite-cooperative>

⁴⁶ <https://etclid.fr/wp-content/uploads/2021/09/bilan-etclid-2021.pdf>

(Pipriac/Saint-Ganton, Prémery, le Pays de Colombey et du Sud Toulinois) avaient eux aussi commencé à préparer le projet bien avant 2016.

Dans le bilan final de la première étape expérimentale publié en septembre 2021⁴⁷, le Fonds met en avant l'idée que c'est pour éviter ces **inégalités de maturité**, qu'il a mis en place un cahier des charges nettement plus contraignant pour la deuxième loi (voir *infra*).

Encadré 3 - Les critères de sélection tels qu'énoncés dans le cahier des charges de la première loi pour les 10 premiers territoires d'expérimentation

Un total de 100 devait être attribué aux territoires candidats. La formalisation de cette notation était précisée comme suit dans le cahier des charges

2.1. Le territoire et sa gouvernance (20 points)

211. Engagement politique du territoire

212. Clarté de l'organisation du CLE

22. Capacité opérationnelle (50 points)

221. Connaissance des chômeurs de longue durée du territoire (critère essentiel 15 points)

222. Construction d'une offre de travaux utiles (critère essentiel 15 points)

223. L'organisation des entreprises conventionnées (5 points)

224. Plan d'affaires de la ou des entreprise(s) conventionné(es) (10 points)

225. La qualité de l'organisation mise en place dans la durée (5 points)

23. Les processus de vigilance

231. Les processus de vigilance locale – non concurrence (critère essentiel 15 points)

232 Les perspectives professionnelles (15 points)

Source : critères de sélection de l'appel à candidature du Fonds d'expérimentation territoriale pour la résorption du chômage de longue durée (p. 11-13).

3.1.2. La modification dans la composition du CLE

Déjà esquissée dans la loi de 2016, la composition du CLE était définie dans ses articles 20 à 22 de la sorte :

« Le comité local de pilotage et d'appui à l'expérimentation mentionné au [II de l'article 3 de la loi du 29 février 2016 susvisée](#) est au minimum composé des représentants pour le territoire de l'expérimentation :

1° Des collectivités territoriales ou leurs groupements parties prenantes à l'expérimentation désignés par leurs assemblées respectives ;

2° Du directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi ;

3° De Pôle emploi ;

4° Des entreprises conventionnées par le Fonds.

⁴⁷ <https://etclld.fr/wp-content/uploads/2021/09/bilan-etclld-2021.pdf>, consulté le 4 janvier 2025.

Sont également membres du comité local des demandeurs d'emploi de longue durée embauchés par des entreprises du territoire conventionnées par le fonds » (Loi 2016).

Les décrets qui ont suivi la loi de 2020 sont nettement plus précis dans cette composition et **ont surtout élargi la composition du CLE**. En effet, dans les articles 12 à 14 du décret n° 2021-863 du 30 juin 2021 relatif à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée », on lit :

« Le comité local pour l'emploi mentionné au [VII de l'article 9 de la loi du 14 décembre 2020 susvisée](#) est composé, pour le territoire de l'expérimentation :

1° De représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements parties prenantes à l'expérimentation, dont au moins un représentant du département et un représentant de la collectivité porteuse de l'expérimentation, désignés par leur assemblée respective ;

2° D'un représentant du préfet de département ;

3° D'un représentant de Pôle emploi ;

4° D'un représentant de la direction et d'un représentant des salariés des entreprises conventionnées par l'association gestionnaire du fonds, désignés par le président du comité local pour l'emploi ;

5° D'un représentant des acteurs économiques locaux, désigné par le président du comité local pour l'emploi ;

6° D'un représentant des personnes privées durablement d'emploi, désigné par le président du comité local pour l'emploi ;

7° D'un représentant de l'association gestionnaire du fonds d'expérimentation territoriale. Il peut comprendre des membres supplémentaires relevant de ces mêmes catégories, dont le nombre et les modalités de désignation sont fixés dans le règlement intérieur mentionné à l'article 13.

Il est présidé par l'élu représentant le département dont relève la collectivité territoriale habilitée pour l'expérimentation. Lorsque le territoire habilité relève de plusieurs départements, une co-présidence est organisée ».

Ce nouveau cadrage législatif est donc important en ce que le décret stipule en particulier une présence du Préfet, de la direction de l'EBE et de salariés, d'un représentant des acteurs économiques locaux et du Fonds d'expérimentation. S'il stipulait en outre que ce CLE était dorénavant présidé par l'élu représentant le département, cette modification a été remaniée depuis par un décret rectificatif, après négociation avec l'association TZCLD (cf. Encadré 4).

Encadré 4 – La négociation de l'association TZCLD pour que la présidence du CLE ne tombe pas entre les mains du département et pour que soit assurée une présence plus large des acteurs économiques

« Lors d'une visite lundi 20 décembre de l'Entreprise à but d'emploi parisienne 13 Avenir, la ministre déléguée à l'Insertion, Brigitte Klinkert, a annoncé la publication d'un décret modificatif en accord avec la philosophie du projet Territoires zéro chômeur de longue durée. TZCLD se félicite de la publication ce jour de ce texte et salue la qualité de dialogue avec le ministère pour garantir la bonne applicabilité de la loi.

Suite à la publication, le 30 juin 2021, du décret d'application de la loi du 14 décembre 2020 permettant la 2^e étape expérimentale, TZCLD et le Fonds d'expérimentation avaient interpellé la ministre du Travail, Elisabeth Borne, dans un courrier commun pour lui faire part de leur préoccupation quant à plusieurs éléments qui n'étaient pas compatibles avec l'organisation de l'expérimentation voulue par le législateur et compromettaient son applicabilité concrète.

Les échanges constructifs avec le ministère du Travail ont porté leurs fruits puisque le décret modificatif rectifie les principaux points soulevés. Ce texte prévoit ainsi :

de confier la présidence du comité local pour l'emploi au représentant de la collectivité territoriale qui porte l'expérimentation, c'est-à-dire la Commune ou l'Intercommunalité, et non plus au département ;

d'assurer la présence au sein des comités locaux pour l'emploi de tous les acteurs contribuant au développement du droit à l'emploi, notamment du secteur de l'insertion par l'activité économique ;

le financement de tous les emplois supplémentaires créés.

La publication de ce décret modificatif permettra à l'expérimentation de démarrer sa deuxième étape sur de bons rails en donnant les moyens d'action aux acteurs mobilisés pour le droit à l'emploi sur les territoires.

Source : <https://www.tzcld.fr/le-decret-modificatif-est-publie/>⁴⁸ et Décret n° 2021-1742 du 22 décembre 2021 modifiant le décret n° 2021-863 du 30 juin 2021 relatif à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée »

3.1.3. Le passage par le Conseil d'État, une étape et une incertitude supplémentaires

On l'a dit dans les premiers chapitres, le Conseil d'État s'est vu affublé d'un rôle surprenant en devant se prononcer sur les habilitations de territoires. Cette étape supplémentaire du circuit bureaucratique ralentit considérablement les dernières habilitations (dont l'ouverture des EBE, l'embauche des salarié·es, etc.) et n'est pas sans conséquence sur certains territoires. Ainsi sur le territoire 44, **l'incertitude du Conseil d'État pèse.**

Q- « Et puis j'avais deux questions pour finir. On a vu [Nom de la personne] il y a 15 jours ou 3 semaines. Est-ce que le dossier a avancé depuis ?

R- Euh toujours pas l'arrêté, ils nous avaient dit « avril ». C'est ça en fait, nous du coup on avance tant bien que mal. On a notre visite de territoire, là, qui est programmée vendredi, donc avec notre instructrice. Mais en fait on n'a toujours pas l'arrêté. Donc en fait, là on fait tous style que c'est bon (*rire*). Voilà nous, on nous dit juin, on y va et tout ça. Mais en fait, au départ, on mettait beaucoup de réserve. Maintenant, on s'est dit, c'est bon, on a assez attendu. **Mais en fait, concrètement, on n'a toujours pas l'arrêté. Donc, en fait, les salaires ne sont toujours pas financés.** Tant qu'on n'a pas d'arrêté.

Q- L'arrêté, il est pris à quel niveau ?

R- Là, ça bloque au niveau ministériel. **Donc c'est vraiment dans le cabinet.** Enfin je n'en sais rien, je ne sais pas si ça bloque. Mais en tout cas, c'est peut-être en dessous d'un dossier, je n'en sais rien, parce qu'en fait on sait que le décret est fait, tout ça, enfin voilà, c'est le ministère. Voilà, **donc on ne sait pas où c'est.** Et on est donc 8 dans ce cas. Nous pour la petite histoire, comme on était du coup avec [deux autres territoires] oui c'est ça, eux c'étaient les premiers à déposer, nous les deuxièmes [...]. Donc en fait, ça fait très longtemps qu'on attend par rapport aux territoires qui étaient les huitièmes, où eux en fait, ils ont déposé beaucoup plus tard en fait. **Donc là ça commence vraiment à être long.** Mais bon, là on fait comme si c'était bon.

Q- Et vous serez fixé avant juin, vous pensez ?

R- Bah normalement, il devait sortir en avril. Donc là, [Nom de la personne] regarde le journal officiel tous les jours. Trois fois par jour (*rire*) ! Voilà, c'est sa Bible, à 9h du matin, il·elle regarde le JO. Voilà. » (Chargé·e de mission accompagnement des PPDE, territoire 44)

⁴⁸ Consulté le 5 février 2025.

3.1.4. Le niveau de la CDE

Comme le rappelle le projet ACME :

« la contribution au développement de l'emploi (CDE) est la subvention versée par l'État via le Fonds d'expérimentation aux EBE. Elle incarne le principe de l'activation des dépenses passives : chaque emploi « activé », est financé par cette subvention qui est, en tout cas symboliquement, l'équivalent des dépenses passives. Cette CDE est la principale ressource de l'EBE, et elle est directement proportionnelle au nombre d'emplois créés. Elle avait été négociée par les promoteurs du projet à 18 000€ /emploi lors de la première loi auquel il faut ajouter une part variable de CDE « départementale » qui s'élevait en moyenne à 1237€ en 2017 d'après le bilan intermédiaire du Fonds d'expérimentation (2019, p.64). Lors de l'élaboration de la seconde loi, les modalités de financement du projet ont été renégociées. La contribution au développement de l'emploi est dorénavant de l'ordre de 23 000 euros, soit 28 % de plus » (Fretel et al. 2025).

En ce qui concerne notre problématique ici, deux variations vis-à-vis de la contribution au développement de l'emploi sont envisagées par la loi : des modulations, jamais activées, selon les territoires et leurs configurations (cf. projet ACME) d'une part, et une variation générale du niveau par l'Etat d'autre part. En ce qui concerne cette deuxième perspective, plusieurs événements sont venus modifier les règles du jeu, rendant plus risqué l'engagement des territoires dans une période d'incubation. Parmi ces événements, on note

- (1) L'engagement financier obligatoire des **Conseils départementaux**, fixée par le décret n°2021-863 le 30 juin 2021 : à chaque équivalent temps plein, le département doit contribuer à hauteur de 15 % du montant de la participation de l'État. Dans les faits, les Conseils départementaux apportaient déjà (plus ou moins librement) leur concours financier à TZCLD lors de la première expérimentation⁴⁹.
- (2) Un changement dans le niveau de la participation de l'Etat. Ainsi, l'arrêté du **31 juillet 2023** fixant le montant de la participation de l'État au financement de la CDE réduit le niveau de contribution de l'État de 102 % à 95 % du SMIC à partir du 1^{er} octobre 2023, faisant diminuer la CDE départementale. Si une telle baisse n'a rien de nouveau puisqu'en 2019, la CDE était passée de 101 % du SMIC à 95 %, elle accentue **la perception d'une prise de risque territoriale**.

Ces deux événements inquiètent certains territoires, en font reculer d'autres, voire contribuent à leur renoncement comme on le verra. Mais au-delà de l'accroissement du risque pris par les territoires avec ces changements de règles, c'est le cahier des charges dans sa version 2^{ème} loi qui **vient rendre inévitable une longue période d'incubation**⁵⁰.

3.2. Les 6 axes du cahier des charges pour la 2^e phase d'expérimentation, ou comment démontrer, par l'action, l'engagement des acteurs

3.2.1. Présentation du cahier des charges

Si le cahier des charges de la deuxième loi a été fixé par arrêté du 7 juin 2021 par la ministre du Travail et de l'Emploi de l'époque, Elisabeth Borne, il a été largement conçu par le Fonds d'expérimentation. L'arrêté de 2021 fixe dans son article 1 la création d'un cahier des charges dont

⁴⁹ Entre 2017 et 2020, la participation des départements à la prise en charge des postes en EBE était comprise entre 6,1% et 9 % du SMIC brut.

⁵⁰ La stratégie nationale qui a influencé cette dynamique tient à une expérimentation dès le départ pensée en plusieurs étapes (donc dès 2017/2018 des territoires espèrent/attendent une seconde loi), une association TZCLD qui pousse à la multiplication des projets avant même le vote de la deuxième loi... En effet, le cahier des charges n'est rédigé puis publié qu'en 2021 alors que les territoires se préparent depuis 2017.

le contenu est énoncé dans l'article 2, et il **stipule également que les candidatures sont évaluées « au fil de l'eau » pendant 3 années.**

Le Fonds s'est largement appuyé sur les conclusions émises dans son propre bilan dressé en 2021⁵¹ pour fixer les critères de ce nouveau cahier des charges. Ce sont donc les évaluations de la première loi qui ont permis au Fonds d'expérimentation de construire des standards et des bonnes pratiques qui ont été, ensuite, « transférés dans un autre instrument, le cahier des charges de la seconde loi, dont l'effet contraignant est beaucoup plus important » (Tantot, 2023) :

« 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. » (Entretien avec un·e administrateur·ice du Fonds⁵²)

« 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. » (Entretien avec un·e membre du comité scientifique⁵³)

Encadré 5– Les six axes du nouveau cahier des charges de l'expérimentation TZCLD

Axe 1 : L'identité du territoire candidat. A) Engagements de la collectivité candidate et des collectivités de soutien B) Profil du territoire candidat

Axe 2 : La mobilisation des partenaires et la fabrique du consensus. A) Plan de communication du projet sur le territoire ; B) Inscription du projet dans le développement local, les politiques publiques locales et la dynamique entrepreneuriale ; C) Mobilisation des acteurs concernés par le droit à l'emploi ; D) Création effective du Comité Local pour l'Emploi.

Axe 3 : La stratégie partenariale et le pilotage territorial. A) Projection des créations d'emplois supplémentaires pour répondre aux besoins du territoire ; B) Identification des leviers de l'exhaustivité partenariale ; C) Moyens du Comité Local pour l'Emploi (CLE) ; D) Organisation du territoire (articulation CLE / équipe opérationnelle / EBE).

Axe 4 : La mobilisation des personnes privées durablement d'emploi (PPDE). A) Plan de communication et d'information des personnes concernées ; B) Rencontre et accueil des personnes concernées ; C) Travail avec les personnes rencontrées ; D) Connaissance des profils individuels des PPDE du territoire.

Axe 5 : L'identification des activités et des premières unités d'EBE. A) Identification des travaux utiles du territoire, en cohérence avec les profils des PPDE ; B) Organisation de la ou des premières unités d'EBE (le·la directeur·ice de l'unité d'EBE devra être embauché·e) ; C) Modèle économique de la ou des premières unités d'EBE.

Axe 6 : L'identification des risques et garanties. A) Projection des opportunités de développement d'activités sur la durée de l'expérimentation ; B) Identification des principaux risques pressentis dans le déploiement de l'expérimentation ; C) Moyens mobilisés pour éviter la réalisation de ces risques et garantir la continuité des engagements du CLE.

Source : arrêté 2021, expérimentation TZCLD.

⁵¹ Expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée. Bilan final de la 1^{re} étape expérimentale. Un pas supplémentaire pour le droit à l'emploi, septembre 2021, p.11.

⁵² Propos recueillis par Aubin Tantot, février 2024.

⁵³ Propos recueillis par Aubin Tantot, février 2024

Non seulement l'arrêté fixe les axes du cahier des charges (*cf.* Encadré 5), mais il fournit également « **des éléments de lecture** » qui permettent **d'en interpréter le sens**.

Dans le plan de communication (Axe 2 A) du projet sur le territoire par exemple, il est attendu que « le territoire mène des actions de communication [...] **mobilise** des moyens humains, matériels et financiers [...] présente ces actions et les **résultats obtenus** ».

Le cahier des charges et la grille de lecture fournis dans l'arrêté font un usage fréquent de la sémantique relevant de la « **mobilisation** » (des acteurs). Ainsi, par exemple, l'Axe 2 C) insiste explicitement sur « **la mobilisation des acteurs** qui sont concernés par le droit à l'emploi » soulignant que « pour se préparer à l'expérimentation, le **territoire mobilise** tous les acteurs locaux ». Comme il est question de « fabrique de consensus » celle-ci nécessite, toujours selon l'arrêté « **une animation continue avant**, mais aussi après habilitation ». On retrouve cette idée de « mobilisation » dans l'axe 3 A) : « **le territoire mobilise toutes les ressources** pertinentes pour réaliser un diagnostic partagé, qui détermine les besoins du territoire en termes d'emploi [...] ». L'axe 6 C), portant sur les moyens mobilisés pour éviter la réalisation de risques, stipule également que : « la gouvernance de l'expérimentation sur le territoire nécessite par exemple des garanties particulières relatives **aux engagements du CLE** : animation de la dynamique partenariale sur le territoire, **mobilisation des PPDE**, identification des travaux utiles ».

Il fait aussi usage de l'idée d'un **fonctionnement effectif**. Ainsi la grille de lecture de l'arrêté précise que « au moment de la candidature, le CLE doit **déjà avoir un fonctionnement opérationnel**. [...] il est responsable de l'information du territoire [...] de l'animation en continu du consensus local [...] de la rencontre des personnes concernées [...], de la régulation de la complémentarité de l'emploi » (Axe 2 D)

Il est aussi fait mention de **travail effectif** dans l'Axe 4 C) : « **Travail** avec les personnes rencontrées » et **mise en œuvre effective** (avant expérimentation donc). Le territoire est ainsi invité à « **mettre en œuvre** » (toujours avant l'habilitation) « une stratégie de communication ciblée pour informer les PPDE [...] » « son efficacité se mesure par le nombre de personnes informées et par sa capacité à atteindre toutes les personnes concernées ».

Le territoire est également invité « à **mettre en œuvre une stratégie de mobilisation** des PPDE [...] et **mobilise les moyens** nécessaires à cette action ». La grille de lecture de l'arrêté insiste sur le fait que « au moment de la candidature, **le travail doit avoir été engagé** avec un nombre significatif de PPDE » (Axe 4 A) et B)).

Par ailleurs dans son axe 4 C), la grille de lecture insiste aussi sur le fait que le territoire doit avoir « **organisé des sessions de travail** avec les PPDE pour les associer à l'identification des travaux utiles ».

L'axe 5 insiste sur le fait que le territoire doit être en mesure de présenter « les actions qu'il a menées pour identifier les travaux utiles [...] » Il évoque aussi (Axe 5 B) l'importance d'avoir projeté en détail l'organisation de la création de l'EBE « organisation matérielle (locaux etc.), organisation du collectif de travail et des activités (organisation des équipes) ». Et il ajoute que « le directeur ou la directrice de l'unité d'EBE **devra être embauché** » avant l'acte de candidature.

De même, le cahier des charges donne à lire une exigence de capacité à mobiliser une variété de ressources, au sens de « capacités d'action » susceptibles d'être mobilisées en vue de la promotion d'une fin » (Blin 2005). Si dans la première loi, Fretel et Jany-Catrice (*op. cit.* 2019) avaient souligné que le capital et le travail étaient des ressources impensées, la deuxième loi insiste, comme nous le verrons par l'analyse de cette période d'incubation, sur les ressources monétaires, le travail, la densité du réseau d'acteurs, les ressources symboliques (visibilité et communication autour du projet), et la légitimité du projet.

Nous reviendrons dans la suite de ce rapport sur les innombrables indices **d'une réalisation effective du projet exigée en amont** de l'habilitation. Mais l'extrait d'entretien qui suit nous semble assez exemplaire de cela. Un·e administrateur·ice du Fonds⁵⁴ explique en effet à propos d'un territoire :

« Donc, ce qui est sûr, c'est que le comité local était insuffisamment animé et qu'aujourd'hui, **on a plus d'exigences sur la qualité de l'animation du comité local.**

Q- [...] Et alors, elles s'expriment comment, ces exigences en amont ?

R- Ben, d'abord, lors de la visite, on vérifie qui est autour de la table, comment les uns et les autres parlent et évoquent leur implication dans le sujet, et **est-ce qu'il y a une équipe projet qui est financée localement, mandatée et qui est compétente.** Il y a toujours des failles, mais... En gros, on voit bien qu'il y a une dynamique ou qu'il n'y en a pas. Et comment aussi les collectivités sont... président à l'affaire, **sont porteurs de la dynamique partenariale, porteurs à la fois politiquement et financièrement,** puisque politiquement, il faut qu'ils président le système, **et financièrement, il faut qu'ils financent l'équipe projet.** » (Administrateur·ice du Fonds d'expérimentation)

3.2.2. Un cahier des charges qui a des vertus

Certains acteurs soulignent l'intérêt d'une telle exigence du cahier des charges, soit (a) qu'il permette d'identifier des territoires qui ne sont pas prêts, soit (b) qu'il mette ensemble autour de la table des acteurs qui n'ont pas l'habitude de se parler.

(a) Un·e ancien·ne chargé·e de mission du territoire 33 explique ainsi :

« Donc, on a réussi quand même à rédiger ce projet avec ma collègue, mais bon, franchement [...]. **Je n'étais pas vraiment satisfait·e du travail.** Je savais que ça ne marcherait pas, mais quelque part, mais il fallait qu'on y aille pour se confronter à la réalité. Donc, à partir de septembre, on a commencé à avoir les échanges et les dialogues avec le Fonds d'expérimentation [...] ils nous redemandaient des pièces. L'association de préfiguration elle n'était pas encore créée. Donc il a fallu la créer. Mais là aussi, elle était vraiment artificielle [...] [Nom de la personne] qui était pressenti pour être directeur·ice de la future EBE, mais à temps partiel, ce n'était pas crédible. Ce n'était pas crédible. Voilà. Donc, on a essayé de répondre aux exigences du cahier des charges, mais **on savait que c'était... que c'était fortement compromis quand on a déposé le dossier,** mais il fallait qu'on y aille quoi [...] ».

(b) D'un autre côté, une autre personne constate sur le même territoire :

« Ça c'est aussi **le bénéfice de l'expérimentation,** c'est d'avoir mis autour de la table des gens qui habituellement ne se parlaient pas ou qui étaient plutôt en mode concurrence, voyez-vous, et qui font que maintenant effectivement on se parle un peu plus qu'on ne se parlait avant l'expérimentation. Et ça c'est plutôt bien ça aussi » (Ex chef·fe de projet, territoire 33).

3.2.3. Des indicateurs et normes de gestion imposés par le cahier des charges

Au-delà de ces vertus, les acteur·ices interrogé·s insistent sur des exigences qui apparaissent, notamment sous forme de critères et d'indicateurs financiers mais également en termes de ressources humaines, de locaux, de choix d'activité de l'EBE et de partenariats. Ces critères sont soit présents dans le cahier des charges, soit rappelés par le Fonds d'expérimentation pendant la phase d'instruction du projet (cf. chapitre 7).

Q - « Mais les critères du Fonds, vous les connaissez quand même en amont ?

⁵⁴ Plusieurs ont été rencontrés au cours de l'enquête (10). L'appellation générique « administrateur·ice du Fonds » vise à préserver leur anonymat.

R - On les connaît **via le cahier des charges**. On les connaît parce qu'ETCLD publie des choses **et qu'ils nous font part des publications** ou on va les chercher, les publications et leurs propres évaluations. Et puis, on les connaît parce qu'en fait, c'est un **secteur de réseaux** et qu'on appelle les copains. Et qu'on travaille tous avec d'autres territoires et qu'on va chercher les renseignements autrement. On va chercher dans les autres régions parce qu'on va s'appeler, parce que la formation TZCLD permet aussi de mutualiser des réseaux. » (Chef·fe de projet EPCI, terrain 4).

« Nous en tout cas, notre instructrice n'a pas travaillé avec nous parce que en fait, il y a le temps de l'instruction. Par contre, elle nous repointe : « Ben non ça ne va toujours pas, attention ». Enfin elle nous donne **des orientations**. Par contre, elle ne retravaille pas concrètement le budget avec nous. Mais du coup, **elle nous redonne des orientations**. » (Chef·fe de projet EPCI, terrain 4)

« Un exemple concret, typiquement on a **des grilles budgétaires** qui ne ressemblent pas à des budgets comme nous on l'entend et du coup il faut faire rentrer tout dans les petites cases et de réécrire pas mal les choses en fait. Pareil dans les calculs donc il y a **la contribution du développement de l'emploi**. Il faut comprendre la logique de calcul, en fait. Du coup, typiquement, il ne faut pas la calculer à l'année, mais il faut la calculer vraiment au mois, aux entrées des personnes et tout ça... » (Chef·fe de projet EPCI, terrain 4)

3.2.4. Un cahier des charges levier de standardisation

Les acteurs mettent en avant d'autres éléments que la seule (mais importante) nécessité de montrer leur engagement. Le cahier des charges est ainsi parfois présenté par nos interlocuteur·ices comme un **carcan standardisant le projet et conduisant à une forme « d'institutionnalisation »** (le terme revient souvent dans la bouche des personnes interrogées) du projet. Ainsi, un·e ancien·ne chef·fe de projet territoire 33 nous dit au moment de décrire la période de préparation et d'instruction du (premier) dossier de candidature du territoire :

« Et dans le cadre de la deuxième Loi, on est quand même sur beaucoup plus **d'institutionnalisation** » précisant plus tard dans l'entretien « (*Soupire*). Je trouve que par rapport au projet initial qui a été impulsé par ATD Quart Monde et ce qu'il en est là à la date d'aujourd'hui, on est quand même sur un décalage hyper important et une **institutionnalisation de l'expérimentation** qui pourrait devenir et être un dispositif en complément de tous les dispositifs existants. [...] **C'est comme si on a retiré l'essence du projet politique**. Peut-être que finalement, dans le cadre de la troisième loi, ils vont se dire, la seule mesure qu'on va garder, c'est le CDI à temps choisi. Voilà. Bon, je trouve ça... C'est moins... Pour moi, c'est moins sexy » (Ancien·ne chef·fe de projet, territoire 33).

Il ne s'agit pas simplement d'une standardisation, mais, comme on le retrouvera dans ce rapport, d'un **changement de nature du projet expérimental**. Cette chef·fe de projet (territoire 33) continue ainsi :

« J'ai regretté, à mon sens, la manière dont ils en parlaient. Et des contradictions entre le **faire avec** et à partir de et **l'injonction de la rentabilité économique**. Bah voilà quoi. Qu'est-ce qu'on veut ? ».

Des tensions sont par ailleurs remontées entre la volonté d'engagement des territoires (EBE, CLE) et les exigences du cahier des charges. Bien entendu, comme on le verra en acte, les porteurs de projet tentent d'infléchir les contours du cahier des charges, pour jouer rétroactivement sur les règles et retrouver une capacité d'agir (inventer, innover, produire, s'adapter, etc). Mais tout cela est risqué, surtout en période d'incubation, et chronophage.

3.2.5. Mais alors, une fois encore, que veut dire « expérimenter » ?

Selon le Larousse, expérimenter c'est éprouver, essayer, tester, (1) Vérifier les propriétés d'un produit au moyen d'expériences ; (2) Essayer, tester les qualités de quelque chose ; (3) Connaître quelque chose par l'expérience, en faire l'expérience.

Les acteurs ne s'y trompent pas dans le langage qu'ils adoptent, prenant au pied de la lettre l'idée même d'« expérimenter ». Dès lors, soit ils considèrent que l'expérimentation n'est plus possible avec la deuxième loi : ainsi un acteur du territoire 39 qui a quitté le projet, déçu, considère que, « avec la première loi, on pouvait expérimenter⁵⁵ » soit ils considèrent que **la véritable période d'expérimentation est la période d'incubation**. La direction de l'EBE du territoire 33 n'hésite ainsi pas à confirmer que les PPDE qui sont dans [une structure pour tester les activités] **sont en expérimentation** dans cette (structure) alors même que le projet n'a pas été encore habilité :

« Donc l'ensemble vraiment des acteurs de l'emploi du territoire qui étaient là représentés au sein de la commission de mobilisation, où on a pu parler librement des profils des personnes qui étaient accueillies au sein de [la structure pour tester les activités] **et qui avaient entamé un parcours vers l'emploi via l'expérimentation**, et donc ça a fait quand même gagner beaucoup de temps, et ça éclaircit un petit peu la vision du territoire, auprès du Fonds, qui m'a clairement dit la première fois que j'ai discuté avec eux, c'est « qu'on ne comprend rien au projet [du territoire 33] » ».

Au total donc, la régulation de l'expérimentation TZCLD qu'incarne la deuxième loi et l'arrêté de février 2021 établissant les critères de candidature font franchir une étape importante à l'idée même de l'expérimentation de la politique publique : **pour être habilité à expérimenter, le territoire doit avoir déjà fait la preuve, par son engagement effectif, d'une possibilité de succès.**

3.3. Le Pouvoir de *veto player* des Conseils départementaux

Ce que nous avons donné à lire jusqu'ici pourrait laisser penser que le couple Fonds d'expérimentation/cahier des charges sont totalement décisifs dans la sélection des candidatures et dans le profilage de la période d'incubation. Ce serait oublier un acteur central dont le rôle a été accentué par la seconde loi d'expérimentation.

Avec la deuxième loi (2020) en effet, une importance croissante a été attribuée aux Conseils départementaux (CD). Cette importance est directement issue de la législation et en particulier de la décision issue de la commission mixte paritaire **d'accorder un droit de veto** à ces CD dans l'obligation qui leur était faite de contribuer financièrement à l'expérimentation TZCLD. Autrement dit, alors que les CD sont soumis à un financement de la Contribution au développement de l'emploi (CDE) à hauteur de 15 % du montant de la participation de l'Etat comme on l'a précisé *supra*, il leur est possible de refuser de financer l'expérimentation, ce qui *de facto* se traduit par une **non mise en œuvre de l'expérimentation sur l'ensemble du département concerné**. De nombreux départements ont usé de ce droit de veto contribuant ainsi à l'abandon de plusieurs candidatures à TZCLD dans un contexte où la période d'incubation qui a précédé la décision du CD a parfois été longue (*cf.* Encadré 6).

Encadré 6 – La part des abandons directement liés au veto appliqué par des départements

Dans les terrains que nous avons étudiés, nous avons été en mesure d'être relativement exhaustifs sur le nombre de territoires engagés dans une période d'incubation. Sur cette période très particulière où précisément des territoires se montrent intéressés d'une part, et où les CD n'ont pas

⁵⁵ Carnet de terrain, observation d'un CLE, territoire 33, février 2025.

encore rendu d'avis sur leur participation à l'expérimentation d'autre part, il a été possible de calculer **des taux d'abandon** explicitement liés au veto du département.

Sur le terrain 3 (région) cela concerne **16 %** des territoires engagés : soit 5 territoires sur les 32 identifiés. Sur le terrain 4 (région) cela concerne **32 %** des territoires engagés : soit 9 territoires sur 27. Ce n'est donc pas un épiphénomène : par leur décision, **des départements ont conduit à des abandons de projets en incubation dans des proportions non négligeables**.

Enfin, nous avons écrit qu'il s'agissait d'une période très particulière en ce que dorénavant, connaissant la position du CD dont ils dépendent, on peut faire l'hypothèse que des territoires s'auto-censurent et qu'ils n'apparaîtront plus dans un vivier possible de territoires intéressés.

Ce contexte a favorisé la mise à l'agenda de la question de la place des Conseils départementaux dans TZCLD au sein de son écosystème d'acteurs. Dans cette partie §3.3., on cherche à comprendre dans quelle mesure et comment le renforcement du pouvoir des Conseils départementaux modifie l'expérimentation TZCLD. Dans un premier temps, nous discuterons des débats autour du financement obligatoire de TZCLD par les Conseils départementaux. Nous analyserons ensuite les positionnements divers des Conseils départementaux en essayant d'estimer dans quelle mesure on identifie des modifications des conditions d'exercice des expérimentations locales TZCLD⁵⁶.

3.3.1. Le financement obligatoire de TZCLD par les Conseils départementaux : la pomme de la discorde

La seconde loi a rendu obligatoire la participation des Conseils départementaux au financement des postes des salarié·es des EBE à hauteur de 15 % de la participation de l'État à la CDE. Le montant de la contribution s'élève donc à environ 3 000 euros par équivalent temps plein. Si le financement des EBE par les Conseils départementaux n'est pas nouveau, la loi de 2020 a fait passer cette contribution **d'un régime de volontariat** (avec de grandes disparités territoriales, certains CD étant très engagés dès le début dans l'expérimentation) **à un régime d'obligation**.

Cette obligation de financement a fait l'objet de débats entre le Sénat et l'Assemblée nationale. Lors des discussions parlementaires, le Gouvernement, l'administration centrale et la rapporteure Marie-Christine Verdier Jouclas (députée LREM) soutenaient l'obligation par les Conseils départementaux du financement des EBE. La droite sénatoriale, notamment Frédérique Puissat (rapporteuse au Sénat, sénatrice LR), s'y opposait. En commission mixte paritaire, les sénateurs ont accepté cette mesure en échange d'un droit de veto accordé aux Conseils départementaux comme le raconte Marie-Christine Verdier Jouclas :

« Le 28 octobre, la commission mixte paritaire se réunissait pour trouver la voie d'un texte commun. En effet, le Sénat s'était opposé au financement obligatoire par les départements de l'expérimentation TZCLD, alors que notre assemblée y tenait [...] À quelques heures de l'examen du texte par la commission, rien n'était acté et la sénatrice [Frédérique Puissat] maintenait tout simplement la suppression du financement des départements. J'ai donc pris le risque de lui dire qu'il n'y aurait pas de commission conclusive et que nous repartirions pour une deuxième lecture [...] Et j'ai eu gain de cause : dans un souci d'équilibre, nous avons retenu une solution de compromis que nous avons pu présenter et faire voter en commission mixte paritaire : **il avait été clarifié que les Présidents de Conseils départementaux**

⁵⁶ Outre le corpus empirique présenté en chapitre 1, cette partie s'appuie sur la série d'entretiens complémentaires suivante : une quinzaine d'entretiens ont été réalisés spécifiquement pour réfléchir à la question évaluative. Elle a donné lieu à une publication (Jany-Catrice et al. 2023) et nous réutilisons indirectement ce corpus ici pour réfléchir à la place des CD. Nous avons également réalisé des entretiens spécifiques auprès d'autres Conseils départementaux et auprès d'acteurs nationaux du projet (ATD Quart Monde, TZCLD, Fonds, État). Nous avons collecté le positionnement et les arguments **de 10 départements issus de 8 régions différentes** (*via* des observations, l'accès à des courriers envoyés au ministère du Travail ou *via* des entretiens semi-directifs).

disposeraient d'un droit de s'opposer à la mise en place de l'expérimentation, mais qu'une fois qu'ils en auraient accepté le principe, ils devraient y participer à hauteur d'un montant fixé par décret dans la limite du plafond introduit par la commission mixte⁵⁷. »

« Ça a été imposé par le Sénat pour donner un peu de marge de manœuvre aux départements » (Directeur général des services d'un Conseil départemental opposé à TZCLD)

Par ailleurs, les 15% ont été déterminés de manière univoque par l'État, sans discussion ni négociation avec les départements ni même avec le Fonds ou l'association TZCLD :

Q- « Et comment ces 15 % ont été établis ?

R- Alors ça, pff ?! Ça nous a été présenté comme le résultat d'une discussion avec l'ADF, l'Association des Départements de France. [...] l'ADF, c'est une association qui n'est pas du tout responsable des départements, qui ne s'engage pas au nom des départements, qui n'a pas du tout le pouvoir de contrainte sur les départements. C'est une assemblée. Donc une discussion avec une assemblée, c'est un échange.... C'est l'État qui a décidé. Ce n'est pas l'ADF. [...] Et en tout cas, les départements, eux, ils n'ont pas accepté les 15 % et ils trouvent que les 15 % [...] c'est beaucoup trop cher. » (Administrateur·ice du Fonds d'expérimentation)

« Or, les départements, c'était le meilleur moyen de les bloquer, puisque ça a été fait de façon absolument scandaleuse sans aucun débat et donc sans négociation, les départements ont été furieux. Et, du coup, ça a ralenti énormément l'expérimentation. » (Administrateur·ice de l'association TZCLD)

Ce sentiment se retrouve par ailleurs sur les territoires enquêtés :

« L'État ayant réglé l'obligation pour les départements de verser les fameux 15 %, ça, ça a le don de hérisser les Présidents de départements, c'est, c'est un truc, faut jamais faire hein ! On ferait mieux de négocier. La négociation, c'est intéressant, mais l'imposition, comme ça par le haut, euh...Ça frustre beaucoup. » (DGS du CD, territoire 61)

Les raisons de cette mise à contribution sont multiples. Il est utile de rappeler tout d'abord que le rôle clef joué par le département en matière sociale date des premières lois de décentralisation, Lafore avançant même l'idée d'un « département providence » (Lafore, 2004 ; Frinault, 2023). Depuis, les relations entre l'État et les CD sur les questions des politiques sociales ont été avec la mise en place des premières politiques d'insertion (et notamment le RMI dans lequel le copilotage était assuré par l'État et les départements) relativement intriquées (Eydoux, Tuschirer, 2011). Depuis la loi de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, le département se voit confier formellement le rôle de « chef de file » des politiques d'action sociale (Frigoli, 2010 ; Galtier et Mansuy, 2011). Or, analyse Frigoli, « rien n'indique que, concernant l'action sociale et l'insertion plus précisément, l'État et les communes se montrent disposés à abandonner l'ensemble de leurs prérogatives au profit du département » (*op. cit.*).

Dans le cas de TZCLD, l'État cherchait des moyens de ne pas se retrouver l'exclusif financeur de l'expérimentation d'autant qu'il fallait faire face, avec la deuxième loi, à un afflux de nouvelles candidatures. Ainsi, si sur le RSA, les départements ont joué, dans un contexte d'incertitude croissante (Frigoli, *op. cit.*, Loncle et al., 2009), leur rôle de « chef de file », ils ont souvent partagé leurs responsabilités avec d'autres acteurs. Et plus généralement leur action « en tant qu'institution décisionnelle » est encadrée (Helfter, 2010) voire limitée par le cadre législatif (Frinault 2023, *op. cit.*).

⁵⁷ Verdier-Jouclas (M.-C.), « Le Parlement unanimement mobilisé dans la diversité » dans Grandguillaume Laurent, *Expérimenter le droit à l'emploi. Récits et analyses du projet Territoires zéro chômeur de longue durée*, Paris, Editions Berger-Levrault, p.137.

On retrouve cette ambiguïté dans le cas de l'expérimentation TZCLD : bien que chef de file de la question de l'insertion, le département se voit ici contraint par l'État d'accepter de financer une politique qu'il n'a pas nécessairement choisie. C'est pour ne pas le mettre **dans cette disposition de vassalité vis-à-vis de l'État** que le Sénat a en commission mixte paritaire recouru à ce droit de veto.

Les raisons de cette contribution des Conseils départementaux tiennent également au fait que les évaluations de la première vague d'expérimentation suggéraient que les bénéficiaires du RSA constituaient une part non négligeable des participant·es à l'expérimentation, permettant en creux aux Conseils départementaux d'être libérés d'une partie de la charge d'action sociale qui leur incombait. Les estimations autour de la part des bénéficiaires du RSA dans l'expérimentation TZCLD ont varié. Elles étaient estimées autour de 25 % à l'issue de la première loi⁵⁸. L'idée de faire bénéficier l'expérimentation à des personnes bénéficiaires du RSA est largement avancée par les porteurs du projet au niveau national dans la veine de l'argumentation autour de l'activation des dépenses passives :

« C'est-à-dire que parmi les gens qui rentrent en EBE, il y a – là encore ne prenez pas le chiffre comme un chiffre mais comme un ordre de grandeur – il y a à peu près la moitié des gens qui rentrent dans les EBE qui sont des bénéficiaires du RSA. Donc quand ils rentrent en EBE, le principal bénéficiaire, c'est le département, puisque du coup il n'a plus à payer le RSA. Donc la moitié du RSA est une économie nette pour le département. »
(Administrateur·ice du Fonds d'expérimentation)

Toutefois, le taux d'allocataire du RSA est très différent d'un territoire à l'autre. S'il atteint presque 60 % dans certains QPV (Ex : dans un EPCI étudié, les porteurs métropolitains estiment qu'il atteint 58 % dans les effectifs des salarié·es de l'une des EBE en QPV), il est nettement plus bas dans des territoires ruraux (la moyenne nationale en 2019 était de 25 %⁵⁹).

Le·a directeur·ice de l'EBE du territoire 33 explique :

« Alors très honnêtement, on a très peu de contraintes de la part du département, ils sont justement hyper présents, territorialement, localement. On a un contact quand même régulier avec eux et à l'échelle, justement, du Conseil départemental, les financeurs n'ont pas forcément de critères autres que ceux qui sont imposés par le cahier des charges. Par contre, **ils veulent connaître le nombre de personnes qui, grâce à l'expérimentation, ne consommeront plus d'allocations RSA.** [...] »

Q- La proportion de personnes qui étaient bénéficiaires du RSA. Et pour de ce fait, eux, pouvoir calculer le... Comment dire ? L'activation des dépenses passives, comment est-ce que ça... Si ça fonctionne ou pas.

R- C'est ça. Bon là pour le coup ils ne vont pas non plus être déçus, on est quand même nous sur 95 % de bénéficiaires du RSA parmi nos volontaires. [...] Et là je suis... sur les 9 (premier·es embauché·es), j'en ai 7 ex-bénéficiaires du RSA. Ah bah là, on est un peu tranquilles là-dessus. On ne viendra pas nous chatouiller à ce niveau-là au département. »
(Directeur·ice de l'EBE, territoire 33)

Mais si des critères de conditionnalité sont parfois fixés par les CD, ils ne sont pas toujours totalement tenus. Ainsi, dans l'un des départements du terrain 4, l'exigence de taux de bénéficiaires du RSA a été fixée à 50 %, mais après négociations sur l'un des territoires d'expérimentation, il a été passé à 40 %.

Q- « Vous disiez que vous aviez une pression pour avoir 50 % de RSA, c'est une pression ? »

⁵⁸ Le rapport intermédiaire du comité scientifique estimait en 2019 que 26 % des salariés en EBE touchaient le RSA avant d'être embauchés. Source : Comité scientifique. *Expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée. Rapport intermédiaire du comité scientifique*, novembre 2019, p.37.

⁵⁹ *Ibid.*

R- C'est une demande du département. C'est de tendre, ce n'est pas obligatoire, mais c'est de tendre... Ça a été mis dans la **convention**. [...] la seule chose, c'est qu'il y a un **souhait fort du département** que, bien évidemment, on tende à 50% des... Si, sincèrement oui... Non, je pense qu'au [territoire 46], on est à 40 %. [...] Non, en fait, ils ne le fixent pas, mais ils demandent à ce qu'on tende à... » (Chef·fe de projet, EPCI, terrain 4)

Cette conditionnalité joue un rôle dans la progression des statistiques concernant les bénéficiaires du RSA. Pour autant cette donnée n'est pas facile à collecter. Elle n'est pas clairement précisée dans les données du Fonds d'expérimentation d'une part, et les données produites récemment par France Stratégie (2024) font état d'amalgames dans les statuts entre RSA ou AAH, source de confusion sur la situation des bénéficiaires stricts du RSA. La note intermédiaire de 2024 de France Stratégie et la Dares précise ainsi qu'un mois avant d'être embauchés en EBE, au moins 28 % des salarié·es⁶⁰ appartenant à un ménage ayant recours au RSA au cours des six mois précédant l'embauche (France Stratégie, 2024, p.43), pour un versement moyen de 503 euros (p.44). Toujours selon France Stratégie, parmi les salarié·es étant entré·es dans une EBE entre 2021 et 2023, « environ 30% sont dans un ménage bénéficiaire du RSA » (France Stratégie, Dares, *op. cit.* p. 48), ce qui laisse suggérer que la part des PPDE cible entrant dans le programme sont de plus en plus issus d'un ménage bénéficiaire du RSA.

3.3.2. Les arguments mobilisés par les premiers Conseils départementaux frondeurs

Des Conseils départementaux se sont opposés au financement de TZCLD. En tête de pont, le département du Calvados (qui compte déjà un territoire en expérimentation issu de la première loi) a initié la fronde contre le projet TZCLD en adressant un courrier à l'ensemble des départements pour dénoncer le financement de TZCLD.

Nous étudions ci-dessous les arguments que ce département mobilise, tout d'abord parce qu'ils sont exhaustifs, mais aussi parce qu'ils ont été repris par d'autres ensuite, dans des prises de position orales ou écrites, parfois en mobilisant non seulement un argumentaire mais aussi en adoptant des éléments de langage très similaires. Ils concernent (1) la libre administration des collectivités face à l'État ; (2) les publics cibles ; (3) une incertitude sur la maîtrise des budgets à mettre en œuvre pour TZCLD et (4) les inégalités territoriales. On revient sur chacun de ces arguments dans ce qui suit.

1. Se rejouent dans les arguments mis en avant par ce département de droite de vieux débats **sur la libre administration des collectivités face à l'État** « qui demande systématiquement de faire de plus en plus avec de moins en moins⁶¹ » dans un contexte où la hausse des dépenses sociales (hausse du nombre d'ARSA et hausse du RSA, suppression de l'ASS, etc.) n'est pas compensée par l'État. Les départements peuvent mobiliser une rhétorique ancienne qui consiste à dire qu'ils refusent de se soumettre à une décision prise de manière unilatérale par l'État :

« Sur le rôle des départements, ils n'ont pas tous compris l'intérêt qu'ils avaient. Donc...*(rires)* mais il y a aussi des enjeux politiques, de basse politique politicienne si j'ai envie de dire. "C'est eux qui le font, donc je n'y vais pas" "**C'est l'État qui nous l'a imposé**". » (Administrateur·ice du Fonds d'expérimentation)

« Moi je crois beaucoup à la liberté locale, mais ça a été un premier nœud en fait. »

« Moi j'avais accès aux départements de droite et du centre, majoritaires à l'ADF, et qui se sont dit « prudence, n'y allons pas, freinons des quatre fers », donc par exemple la Drôme, je crois a renoncé à lancer des dispositifs en disant « et bien oui c'est un piège, on va se retrouver

⁶⁰ Donnée sous-estimée dans les zones rurales selon France Stratégie (p. 43). <https://www.strategie.gouv.fr/files/files/Publications/Rapport/fs-dares-2024-tzclld.pdf>

⁶¹ Extraits d'entretien avec un·e chef·fe de projet TZCLD.

sur des dépenses figées qui vont être difficiles à maîtriser par rapport à notre capacité d'être maîtres de notre propre destin, des propres politiques qu'on veut mener nous » ».

« Les départements, vis-à-vis de l'État, ils n'en sont pas l'opérateur. Or ils le sont *de facto* (rire). Vous voyez, le RSA, c'est décidé au niveau national, demain c'est un versement à la source... Même les stratégies d'insertion sont faites par des contractualisations avec l'État aujourd'hui. » (Directeur·ice général·e des services d'un Conseil départemental opposé à TZCLD)

2. Un autre argument énoncé est **celui des publics**. Certains départements raisonnent uniquement en termes de compétences : il ne leur semble pas satisfaisant de financer tous les salaires des EBE puisque certaines personnes ne relèvent pas de leurs responsabilités (adultes handicapés, jeunes, demandeurs d'emploi hors RSA, etc.). Se rejoue ici la division des publics entre acteurs du SPE : un acteur = un segment du public, une règle tacite du SPE qui permet de réguler les relations entre acteurs (Pillon, 2020) :

« [...] dans le nouveau processus, même pour les départements qui n'avaient pas le choix car déjà engagés dans l'expérimentation, il s'agit d'abonder pour des publics qui ne sont pas de leurs compétences comme les adultes handicapés, les demandeurs d'emploi hors RSA. » (Jean-Léonce Dupont, président du CD Calvados opposé à TZCLD)⁶²

« Alors moi quand j'en ai parlé avec le territoire zéro chômeur, il me disait « mais oui mais écoutez, vous êtes quand même intéressé aussi à la lutte contre la pauvreté et tout ça ! » Et j'ai dit "oui mais bien sûr comme acteur territorial on est pour le développement économique et social de notre territoire, mais il reste qu'il y a quand-même chacun des compétences qu'il y a des moyens financiers pour assurer ses compétences et que si vous m'entraînez à financer les chômeurs, les 18-25 ans, les travailleurs handicapés qui ne sont que des compétences de l'État, bah en fait **vous me faites faire le boulot de l'État**, et je me retrouve un peu..." d'ailleurs c'est ce que fait même aujourd'hui l'État quand il a le pacte des solidarités il continue à nous dire de travailler aussi sur la grande précarité avec les SDF, **ce qui n'est pas notre métier**, de travailler sur les décrocheurs scolaires à partir de 16 ans, ce qui n'est pas notre métier, etc. Donc **l'État a régulièrement en fait l'intention d'aller prendre l'argent du département**, au titre d'un grand vocable d'insertion là où les départements rappellent que c'est un peu plus complexe que ça, et on est sur nos publics cibles. » (Directeur·ice général·e des services d'un Conseil départemental opposé à TZCLD)

Un département s'exprime dans un courrier adressé le 21 octobre 2022 au ministre du Travail, Olivier Dussopt, à propos de son engagement dans TZCLD. Il y indique que des territoires de son département avaient été intéressés par l'expérimentation dès la première vague, mais que « Le dossier n'avait pas été retenu par l'association TZCLD ». Ensuite, il décrit qu'en 2021 le département « a relancé sa candidature dans le cadre de la 2^{ème} phase d'expérimentation ouverte à 50 départements. Le département s'est déjà impliqué dans l'ingénierie de projet en le soutenant à hauteur de 40 000 euros ». Le Président du département poursuit ainsi son courrier « la loi du 14 décembre 2020 [...] et son décret d'application du 30 juin 2021, impliquent pour les départements volontaires de financer à hauteur de 15% de la contribution de l'État tout poste équivalent temps plein, **quel que soit le public embauché et sans clarification de durée dans le temps et sans limite du nombre d'emploi**. Cela ne permet pas aux Départements d'avoir une place suffisante dans le fonctionnement de l'Entreprise à But d'Emploi (EBE) **ni de maîtriser son engagement financier** ».

⁶² Extrait d'un article disponible en ligne : Duchamp (C.), « Territoires zéro chômeur de longue durée : « Je n'exclus pas des recours juridiques » (Jean-Léonce Dupont, CD du Calvados) », 18 juill. 2023, AEF, disponible en ligne sur le site de l'AEF.

3. On le voit dans l'extrait précédent, et c'est un troisième argument à l'œuvre, ce qui est en cause relève également d'une **incertitude quant à la maîtrise des budgets**, des départements n'hésitant pas à évoquer des montants pouvant atteindre « 300 000 euros par an » en cas de généralisation :

« Le fait est que désormais, l'engagement du département l'oblige dans l'expérimentation non seulement à prendre en charge l'emploi des anciens bénéficiaires du RSA, mais également celui des publics relevant de la compétence de l'État [...], sans clarification de durée dans le temps et sans limite du nombre d'emplois. Dès lors, les départements se retrouvent dans l'incapacité de maîtriser leur engagement financier, qui démarre certes de l'ordre de 60k par an dans chaque projet, mais qui converge rapidement vers 300 k et plus.

Chemin faisant, avec trois expérimentations actives, le département aurait dû verser à terme pratiquement 10 % de ses crédits totaux d'insertion, au bénéfice de 2 % de la population suivie, pour des résultats que l'on peut supposer parfois moins efficaces que ceux d'autres approches éprouvées. » (Courrier adressé à un·e président·e de CLE d'un territoire candidat de la part d'un Conseil départemental opposé à TZCLD).

4. Certains départements mobilisent aussi l'argument **des inégalités territoriales** que peut engendrer le dispositif : financer des EBE reviendrait, selon certains interlocuteurs, à soutenir des outils de développement local dont ne peuvent pas bénéficier l'ensemble des cantons du département. Ce sujet des inégalités cantonales peut aussi potentiellement masquer des tensions entre des élus départementaux qui peuvent, notamment en milieu rural⁶³, être maires des communes centres.

« Le deuxième défaut c'est qu'à travers ce dispositif, a commencé à se développer des choses assez intéressantes comme des épiceries solidaires et sociales, des recycleries, etc. Mais un département a toujours une logique d'équité territoriale à travers les différents cantons. On refusait des projets similaires dans d'autres cantons parce qu'ils n'étaient pas labellisés, et au travers de l'entreprise à but d'emploi on arrivait à faire de tels projets qui devenaient très importants sur [territoire 48]. » (Directeur·ice général·e des services d'un Conseil départemental opposé à TZCLD)

3.3.3. Les positionnements divers des Conseils départementaux

Dans les entretiens que nous avons menés auprès de dix départements⁶⁴, nous avons identifié divers positionnements. D'une part, et dans la lignée de la fronde conduite par le Calvados, certains Conseils départementaux **s'opposent explicitement aux projets TZCLD** (§a.), que ce soit par non adhésion à la philosophie du projet, à l'influence des SIAE du département et à l'historicité des liens qui unissent ces SIAE et certains départements, ou encore à l'inquiétude d'avoir à financer un projet « sans fin ». D'autres Conseils départementaux réduisent les libertés des acteurs locaux, **en soutenant les projets sous condition** (§b.). Ces conditions vont du plafonnement des embauches - en contradiction avec le principe d'exhaustivité -, au plafonnement de l'activité économique et du développement de l'EBE, ou encore, cas le plus fréquent, à l'imposition de quotas d'allocataires RSA allant cette fois à l'encontre du principe de non-sélection. Certains Conseils départementaux demandent également une place de choix dans le CLE, là où **d'autres font de l'expérimentation TZCLD une priorité politique** (§c.), parfois d'ailleurs au détriment d'autres politiques d'insertion. Cependant, le soutien du Conseil départemental n'implique pas nécessairement un soutien égalitaire sur les différents territoires dits « émergents » du département concerné (§d.) : on identifie des tensions institutionnelles dans les jeux d'acteurs locaux d'une part, mais aussi des facteurs qui tiennent à la distance spatiale de certaines expérimentations.

⁶³ C'est souvent le cas dans un département du terrain 2 par exemple.

⁶⁴ Le plus souvent en lien avec les territoires d'expérimentation que nous suivons, mais parfois d'autres lorsque nos interlocuteur·ices nous invitaient à contacter certain·es de leurs collègues.

a) Des Conseils départementaux s'opposent explicitement aux projets TZCLD candidats

Certains Conseils départementaux utilisent donc leur pouvoir de *veto player* pour empêcher certains projets dits « émergents » d'être habilités, **en contradiction avec le principe de volontariat territorial**. La liste des départements s'étant positionné de la sorte est longue : la Charente-Maritime⁶⁵, la Sarthe⁶⁶, l'Allier⁶⁷, l'Alsace⁶⁸, le Pas-de-Calais⁶⁹, les Deux-Sèvres⁷⁰, la Saône-et-Loire⁷¹, le Calvados, la Savoie, l'Eure, etc. Ils affichent des raisons multiples.

A1- La non-adhésion au projet TZCLD

Au-delà des éléments rhétoriques, certains refus cachent aussi une **non-adhésion à TZCLD** :

Q- « Un courrier du président de Calvados est parti il y a plusieurs mois, [...] vous en avez pensé quoi ?

R- [...] J'ai pensé que c'était de la politique. C'est une volonté de tuer le truc. C'était une volonté d'emporter l'adhésion autour d'un rejet avec cet argument justement de la contrainte, mais pas que... En fait, il y avait deux arguments principaux dans son réquisitoire. Il y avait « on nous a obligés » et « ça coûte trop cher » [...] et c'est vrai que c'est deux arguments qui, pour le coup, peuvent porter, y compris auprès de départements assez neutres dans l'histoire, parce que c'est sûr que la contrainte n'est jamais bien prise et que le fait qu'aujourd'hui on n'a plus de moyens, c'est une réalité. [...]

Q- Et vous pensez que là, les deux raisons que vous citez étaient les vraies raisons, ou c'étaient plutôt des arguments politiques ?

R- Je pense que ça participe probablement de son avis réel, mais que le vrai avis, c'est qu'il considère qu'on paye les gens à rien faire et qu'il faut qu'ils aillent sur le secteur privé. Je pense que pour le coup une des vraies convictions que **ce n'est pas à la collectivité de financer les emplois**. [...] Si ça, c'est choquant, ça veut dire qu'il y a 5 millions d'emplois [publics] choquants en France. Mais je pense que l'argument principal, ce n'est pas tellement le financement public même s'il est mis en avant, c'est la **non productivité des gens** [des salariées des EBE]. » (Directeur·ice générale adjointe aux solidarités d'un Conseil départemental favorable à TZCLD).

« La quatrième limite c'est qu'il y a eu des critiques qu'on a vues dans la presse, plutôt la presse de droite au demeurant, mais bon bref, qui disaient attention parce que finalement vous forcez ces emplois à ne pas être dans le domaine concurrentiel. En gros c'est le principe, donc en fait vous faites une économie administrée avec des choses qui, comme il n'y a pas d'initiative privée, dans des zones plutôt denses, c'est peut-être à penser qu'il n'y a pas non plus beaucoup d'économie, ou pas beaucoup de rentabilité, de valeur économique à en tirer non plus. Et le risque était que l'on reste avec des gens qu'on fige dans des métiers à faible valeur ajoutée, et pas pressés d'en sortir. Et donc les départements se sont dit et bien finalement j'imaginais que Territoire zéro chômeur était un **tremplin pour une remise à**

⁶⁵ Boulard (C.), « Charente-Maritime : le dispositif Zéro chômeur abandonné en Aunis Sud suite au refus de financement du Département », *Sud-Ouest*, 17 avril 2023.

⁶⁶ Jouvin (E.), 2023, « Territoire zéro chômeur à La Flèche : la création de l'entreprise Alternataf est à l'arrêt, mais... », *Les Nouvelles. L'écho fléchois*, 28 octobre 2023.

⁶⁷ Abhervé (M.), « Expérimentation TZCLD : le conseil départemental de l'Allier la rend impossible en limitant son soutien financier aux seuls bénéficiaires du RSA et personnes RQTH », *Alternatives économiques*, 6 août 2023, consulté le 10 janvier 2024, disponible sur : <https://blogs.alternatives-economiques.fr/abhervé/2023/08/06/expérimentation-tzclld-le-conseil-départemental-de-l-allier-la-rend->

⁶⁸ David (H.), « Les espoirs déçus de Territoire zéro chômeur de longue durée », *L'Alsace*, 11 avril 2023.

⁶⁹ Mezine (D.) « Candidature Territoire zéro chômeur suspendue : quelles conséquences ? », *Nord éclair*, 17 novembre 2023.

⁷⁰ Kerouanton (S.), « Deux-Sèvres : le Département met fin au projet de Territoire zéro chômeur à Melle », *La Nouvelle république*, 5 octobre, 2023.

⁷¹ Notes de terrain.

l'emploi, en fait c'est quelque chose qui va figer une masse salariale, financée par le RSA, *ad vitam*, et donc si c'est ça, il faudra peut-être se dire quand même qu'il faudra limiter à un moment donné le nombre de personnes qui sont dans l'entreprise à but d'emploi et de travailler sur la rotation. Mais c'est vraiment le but d'une expérimentation : nous on s'est dit ça fait partie des choses qu'on a perçues. **Les gens qui faisaient que du tri, de la palette et cetera, enfin des meubles en palette et cetera, on dit c'était bien mais à quel moment on arrive à les amener après à d'autres types d'emploi.** » (Directeur·ice général des services d'un Conseil départemental opposé à TZCLD)

Dans la même veine, citons également cet autre département qui s'oppose à l'idée d'être dans **l'obligation de soutenir financièrement des projets contraires à la politique départementale**, projets qui iraient au-delà d'une pure politique d'insertion. Le DGS d'un Conseil départemental opposé à TZCLD laisse ainsi entendre qu'il n'a pas envie de financer « des AMAP », trop marquées comme projet de développement économique alternatif.

A2- L'influence des SIAE dans le département

Une autre raison concerne, dans certains départements, le rôle et l'influence **des SIAE**, et de leurs réseaux, sur les Conseils départementaux. En effet, comme on le verra en partie II, les SIAE entretiennent des relations complexes vis-à-vis des EBE et plus largement de TZCLD. Si certains réseaux, à l'instar de COORACE, se sont très vite engagés dans le projet, y compris en adoptant des positions dominantes dans les grappes régionales, d'autres au contraire ont continué d'entretenir des relations de compétition et de concurrence (Semenowicz et al., 2022), qui se répercutent dans les positions des Conseils départementaux :

Q- « Et ces présidents [de département] qui s'opposent, qui disent non à des candidatures, c'est quoi leurs arguments ?

R- C'est l'argent. [...] Il ne croit pas au projet parce qu'il ne connaît pas. Après, le projet est éminemment complexe. [...] Alors déjà, les collègues [parlant des autres président·es de Conseils départementaux] ne sont pas forcément... plutôt un peu paresseux sur ces sujets-là. [...] Donc, tout ce qui est un peu nouveau, on a un peu de mal. Le projet est en plus très complexe à apprivoiser. Il manque des années de travail pour essayer de s'en sortir un petit peu. Ça coûte très cher, c'est vrai, par rapport aux budgets d'insertion qui sont des budgets déjà importants. [...] **Et puis, il y a un lobbying constant, des associations de terrain, les gestionnaires de chantiers d'insertion, souvent des collectivités, les entreprises de l'IAE qui ont l'impression qu'on leur pique leur marché et qui, du coup, discutent beaucoup.** Mais c'est essentiellement la question financière qui revient. » (Président·e de Conseil départemental favorable à TZCLD)

Dans un rapport dialectique avec l'insertion, certains départements adressent aussi un chantage à l'insertion, comme le rapporte un membre de la grappe du terrain 3 :

« Le département faisait de la menace permanente en disant « Ah et bien si je paye TZ, je vais devoir tailler dans les thunes de l'insertion ». Donc ils faisaient du chantage en permanence » (Membre de la grappe du terrain 3, à propos d'un département qui a refusé de s'engager dans TZCLD)

A3- Des Conseils départementaux ne veulent pas financer « sans fin »

Dans une explication fournie également par la grappe du terrain 3, on retrouve un argument présent dans le courrier du département du Calvados, **d'un risque de financement « sans fin »**.

« Oui, oui, oui. [un département (1) du terrain 3] et [un autre département (2) du terrain 3] hein, enfin les deux. Même la gauche, au [département 2], ils disaient ça, donc. **De toute façon, on n'a pas envie de délibérer sur ce projet parce qu'on ne voit pas la fin.** En

gros. Enfin ça, ça a toujours été un sujet du projet, ils mettent des thunes et ils voient bien que quand ils en ont mis dans un, ils continuent à payer après, donc ils sont, ils sont vénères, les départements sont très très en colère, **et puis ils étaient très en colère à l'époque auprès de l'État qui leur avait coupé les contrats aidés**, qui en gros commençaient à leur dire, investissez, vous avez obligation, on fait passer une loi, vous avez obligation de soutenir les projets à partir du moment où le territoire est habilité. » (Animateur·ice grappe, terrain 3)

b) Des Conseils départementaux réduisent les libertés des acteurs locaux, en soutenant les projets sous conditions

Au-delà d'un pouvoir de *veto player* effectivement mis en œuvre comme on l'a vu, **certaines CD conditionnent, plus ou moins fortement, le développement des projets locaux** notamment grâce à des dispositifs et mesures inscrits dans les conventions. Ces positions entrent en contradiction avec certains principes du « projet idéal » de TZCLD et vont dans le sens d'une convergence déjà repérée entre TZCLD et l'IAE (Semenowicz et al. 2022, *op. cit.*).

On a identifié plusieurs types de mesures de conditionnalité : le plafonnement des embauches, en contradiction avec le principe d'exhaustivité du projet ; le plafonnement de l'activité économique et du développement de l'EBE et l'imposition de quotas d'allocataires du RSA en contradiction avec le principe de non-sélection des publics. Enfin, certains départements acquièrent des positions dominantes dans la gouvernance du CLE ou de l'EBE dans l'idée de faire « maîtriser » les dépenses du projet expérimental.

- **Le plafonnement des embauches en contradiction avec le principe d'exhaustivité :**

« Nous avons le projet d'une cinquième EBE qui a été stoppé à la suite de discussion avec le département. Le département a soutenu la candidature de [un territoire habilité], mais nous a dit qu'il souhaitait mettre « sous cloche » le projet à [territoire habilité première loi] parce que financièrement ce ne serait pas possible. Le département souhaite avoir une discussion avec l'État qui demande systématiquement de faire de plus en plus avec de moins en moins. Aujourd'hui, nous sommes dans une situation bloquée : nous avons des discussions à cinq équivalents temps plein (ETP) près... » (Chef·fe de projet, territoire anonymisé).

Le Conseil départemental de ce même territoire a aussi plafonné les embauches des EBE d'un autre territoire habilité en 2022 : dans la convention, il est indiqué que les EBE de ce territoire ne pouvaient embaucher en trois ans que 90 ETP. Une clause de révision est prévue au bout de trois ans⁷². Cette mesure s'avère *in fine* peu contraignante car les embauches en EBE restent, à ce jour, en-deçà des objectifs fixés.

- **Le plafonnement de l'activité économique et du développement de l'EBE :**

Le caractère expansif des EBE peut également représenter un risque pour les Départements, engagés dans le financement. L'un d'eux envisage en réponse un plafonnement de la croissance de l'EBE :

« De son côté le [département concerné] s'est dit « ouais mais attendez, du coup moi j'étais déjà dans l'expérimentation, mais je n'ai pas le choix de pouvoir en sortir puisque là c'est juste la loi qui change en cours de route la donne, et donc là je suis pas du tout d'accord, donc si c'est comme ça et bien très bien moi je ne paye pas ou alors je continue de payer l'ancienne convention mais je ne paierai pas la nouvelle ». Donc là, l'entreprise à but d'emploi est très embêtée parce qu'elle avait commencé à projeter des dépenses nouvelles, liées à la nouvelle

⁷² Source : procès-verbaux du conseil d'administration du Fonds d'expérimentation, confirmé en entretien avec le Conseil départemental en question et lors d'une discussion informelle avec le·la chef·fe de projet de ce territoire.

loi, et donc on a retardé plus d'une année avant de payer. Et en fait on a fini par avoir une forme de transaction pour dire « bon donc pour votre situation, **on limitera le volume de croissance de l'entreprise** à quelque chose qui paraît soutenable pour le département ». En gros on a assumé qu'il y avait peut-être 300 000 euros [à subventionner] mais on n'arrivera pas à 450. Donc on a figé voilà. » (DGS d'un département qui a refusé de contribuer à l'expérimentation)

- **L'imposition de quotas d'allocataires RSA en contradiction avec le principe de non-sélection**

Ce sont des explications fournies par des administrateur·ices :

« Mais les départements, donc maintenant, ils gagnent du RSA... Ils sont obligés de... Et j'ai posé vainement la question au CA : pourquoi le [département X] a dit [...] On exige 50 % de RSA dans le... Dans les personnes privées d'emploi ? Dans les personnes retenues ? Et Gallois m'a répondu : [Prénom et Nom de l'enquêté·e] c'est très simple ! **C'est que quand ils ont 50 % de RSA, leur contribution est complètement compensée par le gain de RSA.** Voilà. » (Administrateur·ice du Fonds)

L'exemple d'un territoire habilité en 2021 situé dans un département hors des régions étudiées est également éclairant. Après d'âpres négociations, le Conseil départemental concerné a accepté de **soutenir la candidature** de ce territoire. Toutefois, **des conditions ont été posées** : embaucher au moins vingt allocataires du RSA la première année, et respecter l'objectif d'au moins un bénéficiaire du RSA pour trois embauches au sein de l'EBE pendant cinq ans⁷³. Ces conditions, doivent ainsi permettre de « ne pas générer un surcoût⁷⁴ » pour le département.

Sur le territoire 61 enquêté dans le cadre de l'axe 2, le CD a également demandé en contrepartie de leur contribution financière, que l'EBE embauchent des bénéficiaires du RSA à hauteur de 60 % de l'ensemble :

« Nous on a mis dans le cahier des charges - c'est pas le cahier de charges national - mais dans le cahier des charges pour [territoire 61], on a mis là, **c'est plus une obligation morale**, néanmoins, c'est quand même dans la convention, qu'on a localement l'obligation de prendre 60 % de bénéficiaires du RSA » (DGS CD, territoire 61) ;

« Au bout d'un moment, j'ai été un petit peu ferme dans cet affaire-là, évidemment, **c'est 60 [%] ou sinon on plie les gaules** (*rires*) » (Elu·e CD, territoire 61) ;

« On a dû signer les conventions pour l'ouverture de l'EBE, et bien le CD a mis une condition, a dit, nous on ne signe pas si y'a pas cette condition d'avoir 60 % de BRSA parmi les embauchés. » (Directeur·ice EBE, territoire 61)

- Des départements **deviennent co (ou vice) président du CLE** parce qu'ils ne souhaitent pas être qu'un « carnet de chèque⁷⁵ ». C'est le cas d'un Conseil départemental rencontré dans le cadre d'une observation de terrain.

c) Des Conseils départementaux en font une priorité politique, parfois au détriment d'autres politiques d'insertion

Au contraire de ceux que nous avons identifiés jusqu'ici, d'autres départements soutiennent l'expérimentation TZCLD. Ce soutien des Conseils départementaux peut prendre plusieurs formes, qui seront étudiées de manière approfondie en partie 2 de ce rapport.

⁷³ Conseil municipal de la commune, « Candidature TZCLD : objectifs en termes d'emplois », *Délibération n° 111* 22 nov. 2021.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Extrait carnet de terrain.

Au total, si certains départements ont un avis extrêmement tranché tantôt prenant fortement position en faveur (un département du terrain 2), tantôt en défaveur (un département du terrain 4) de TZCLD, d'autres ont des positions moins tranchées :

« Il y a quand même **un ventre mou assez large**, j'ai l'impression, de départements qui ne prennent pas de position de façon très vocale. Est-ce que c'est parce qu'ils sont au tout début, et que du coup ils n'ont pas encore assez de recul pour avoir un avis ? Ou est-ce que c'est parce qu'ils sont ambivalents ? Je ne sais pas. » (Directeur·ice général·e adjoint·e aux solidarités d'un Conseil départemental)

Cette tripartition de comportements des CD n'empêche pas de défendre l'idée qu'il y a là, **avec les CD, un nouvel acteur, occupant une place qui n'avait pas été anticipée par les promoteurs du projet**. Si cela permet à l'État d'alléger (la croissance de) son soutien financier, ce droit de veto permet à certains territoires, grâce au Sénat, de se débarrasser d'un projet aux caractéristiques alternatives prononcées à la fois dans le rapport à l'entreprise (employeurabilité vs. employabilité⁷⁶) et dans le rapport aux activités économiques développées.

3.3.4. Des droits de veto qui ont des effets considérables sur les porteurs de projet et les privés d'emploi

Sur les 4 terrains (régions) que nous avons étudiées, certains départements ont ainsi usé de leur droit de veto tandis que d'autres ont accompagné les territoires avec ou sans condition (voir *infra*). Lorsque le droit de veto est utilisé, les retours des acteurs sont vifs : les décisions sont souvent tombées « tel un couperet » (§a.). Lorsque les Conseils départementaux ont hésité, cela a accentué la longueur de l'incubation, et les couts généraux de cette période préparatoire à la candidature à l'expérimentation (§b.). En effet, le droit de veto conduit à l'arrêt net *ipso facto* de la période d'incubation, avec des effets considérés comme « une déflagration » par les porteurs de projet comme par les PPDE mobilisés (§c.).

Tout cela interroge **les inégalités entre territoires que génère ce droit de veto**, le risque pris par les territoires lors de cette période d'incubation et invite à ce que, dans une prochaine loi, si toutefois le co-financement des Conseils départementaux venait à être confirmé, à ce que les règles soient éclaircies en amont de cette période très engageante pour les territoires.

a) Des décisions qui sont tombées tel un « couperet »

Le veto d'un département du terrain 3 est vécu comme « **une déflagration** » avec des conséquences effectives sur les équipes projet et les PPDE. Des acteurs évoquent ainsi une décision « incompréhensible ». Un membre d'une grappe régionale nous explique en ce sens :

« La décision du [département de la Région 3 ayant usé de son droit de veto], elle était totalement illogique, incompréhensible, parce que je vous le disais, ils participaient, ils soutenaient, tout ça, et vous le sentez bien à travers peut-être nos paroles, je pense qu'ils étaient très gênés, les responsables du [département], parce qu'ils voyaient bien que... ils avançaient, ils étaient moteurs, ok, ok, ok, **puis d'un coup, ils bifurquent**. Donc là, personne n'a compris, enfin voilà, **c'est des choix très politiques**. [...]. Et pour [département], on l'a su par la bande, quoi. Et puis après, moi, j'ai eu le cabinet du président où ça s'est très, très mal passé. Parce que les gens étaient... Et après, [...] voyant que nous, **les PPDE de tous les projets du [département] commençaient à ruer dans les brancards, quand la décision est tombée**, ils se sont enfin décidés à organiser une réunion avec les cinq projets, et nous, de la grappe, là, ça a été... un peu difficile, quoi. Mais là, ils l'ont annoncé officiellement, quoi. Mais il était trop tard [...]. Cependant, c'était très clair dans cette réunion

⁷⁶ Béraud, (M.) et Higélé, (J.-P.), 2020b.

générale qui avait sa raison d'être, puisque là, le département était en face des projets émergents, donc [territoire 35] était très, très, très avancé, et après, pas loin de derrière, il y avait [territoire 312], [territoire 314], [le territoire 315] » (Membre de la grappe régionale, terrain 3)

La Vice-présidence de ce département propose des solutions alternatives.

Mais le vice-président à cette réunion [...], il nous a proposé de continuer à rester, il a essayé d'être un peu, je ne sais pas comment dire, diplomatique, mais il nous a proposé quelque chose qui était complètement hybride, alambiqué, c'était du style, il n'y a pas de problème, **on va faire du TZ sans habilitation**, sans l'association, sans TZ. Alors nous, qu'est-ce que c'est que cette proposition ?! » (Membre de la grappe, terrain 3)

b) Des hésitations dans la prise de décision des CD

Des CD ont hésité à soutenir des territoires TZCLD, ce qui a fragilisé la construction de certaines candidatures :

« Je peux vous retrouver un peu comme sujet. Il y a des questions qui étaient mises en débat lors du CLE, mais c'était des questions parfois futiles. **Alors, il y avait quand même la question de la participation du département. Là aussi qui était cruciale. À un moment, ça nous a fait patiner également, parce qu'on savait pas du tout si nos départements allaient ou pas signer.** [...] Donc ça aussi, c'était problématique (*cherche sur son ordinateur*) Alors, je ne sais pas, je ne me trouve pas... Prépa CLE... Là, je ne retrouve pas forcément tous mes dossiers... Il y a eu des épisodes comme ça un peu épiques. On était dans le doute par rapport à la...

Q- À la contribution du département.

R- **Oui, parce que le département du [département concerné], à un moment donné, était plus sûr.** Et puis finalement, après, il avait redonné son accord. » (Ancien·ne chargé·e de mission, territoire 33)

Les effets nous sont rapportés en particulier dans les départements où la décision de ne pas financer l'expérimentation a été prise tardivement avec des effets.

« Il nous faut vous parler des deux départements qui ont refusé leurs accords en vue de l'habilitation, que sont [deux départements du terrain 3] Alors que pour la petite histoire, ces deux départements soutenaient, participaient et finançaient l'*engineering*, la construction du projet. Donc il y a eu bien sûr un changement de posture, blocage et vous imaginez les dégâts que ça fait au niveau des personnes concernées, au niveau des équipes engagées, au niveau des municipalités qui... » (Membre de la grappe, terrain 3)

2 départements sur 5 ont donc, dans cette région, utilisé leur droit de veto y compris pour l'un d'entre eux considéré comme « pro-social ». Un membre de la grappe explique :

« La position du département, alors que c'est un département qui fait énormément de choses au niveau social, c'est vrai. Bon, ils n'ont pas voulu et leur décision est très politique. Elle est politique parce qu'ils financent énormément de RSA, de projets je veux dire... envers ces personnes et ils n'ont pas voulu. C'est vraiment dommage parce que cinq projets qui tombent à l'eau, surtout avec des dynamiques sur le terrain [...] Tous les deux, on a suivi [territoire 35], le dossier était au Fonds, la candidature était rédigée, elle était... voilà. **Il manquait le papier du département. Donc c'est vraiment dommage** » (Membre de la grappe, terrain 3)

Et plus tard dans l'entretien : « Cela dit, [référent·e du Conseil départemental de cette région] a fait une note [...] « conséquente » au président, tout à fait objective. Et puis c'est le vice-président du département [qui a refusé]. Et ce qui a été très dommageable vis-à-vis des personnes privées durablement d'emploi, c'est qu'ils ne l'ont pas annoncé vraiment.

Officiellement, ils n'ont pas été sur le terrain pour leur dire « non ». Ils l'ont su tout à fait par hasard, quoi. Donc là, c'est politique. Et si vous voulez, comparer avec [autre département qui a refusé sur la même région], moi, je pense que c'est plutôt une histoire de personne. Je le conçois comme ça, mais c'est mon avis. Je ne sais pas comment [le collègue] perçoit [ce département], mais [territoire 31] ils étaient arrivés aussi au bout. Ils déposaient le dossier... » (Membre de la grappe, terrain 3)

c) Des refus de financer des CD qui conduisent ipso facto à l'abandon des projets d'expérimentation

Les refus de financer des CD conduisent *ipso facto* à l'abandon de projets au stade de leur incubation.

« Au niveau national ATD a dit, non, c'est les élus, le Conseil départemental financent, donc il faut qu'ils s'impliquent, ils sont membres de droit dans le conseil de développement, donc vous ne pouvez rien faire. Et ils ont donné les exemples de [deux autres territoires] où, et bien, ils n'ont pas débouché, parce que le Conseil départemental a dit « n'importe on ne financera pas ». **Et donc ils avaient tout fait.** Et il y a eu des négociations, il y a eu certains territoires où ils ont réussi à lever les blocages, et d'autres territoires où ils n'ont pas réussi à lever les blocages. Donc ils nous ont dit non, c'est pas la peine [...] à partir de ce moment-là, **on a, on a abandonné quoi.** » (Militant·e d'une association, territoire 416)

Ces décisions ont également des répercussions sur les porteur·euses de projet et sur les territoires. Dans une localité plutôt pauvre, la ville du territoire 35 a beaucoup investi pour incubier le projet TZCLD. Le veto brandi par le Conseil départemental a été d'autant plus lourd de conséquences et même vécu comme « une catastrophe » :

« Globalement, c'est une **catastrophe**. Par exemple, il y a, je dirais, quelque chose de... **de visible, d'assez dur**, je dirais, pour la municipalité et le maire de [territoire 35], **qui avait beaucoup investi. Eux, ils avaient mis les moyens par rapport à leur commune, qui n'est pas une commune riche.** Ils avaient mis tout un pan de l'ancienne ferme, ils avaient appelé [l'EBE] et **la municipalité avait soutenu, avait fait des travaux, a fait vraiment des choses conséquentes** dans l'esprit du projet TZ abouti et de l'entreprise à but d'emploi. » (Membre la grappe, terrain 3)

d) Et qui laissent « des PPDE sur la route »

Dans un département, **cinq projets étaient en cours**, et avaient nécessité la mobilisation de PPDE pendant « plusieurs années » (1 à 3 ans), qui sont ainsi laissés « au bord de la route » :

« Moi, quand j'ai entendu ça, ça nous **a fait vraiment mal au cœur**. Alors, il nous a convoqué à une réunion, le département, le vice-président [Nom], qui est devenu député, c'est plus lui, il nous a convoqué une réunion, et moi je me suis retrouvé en face de lui dans la grande salle des départements, des commissions, avec les cinq projets, et il a expliqué sa position, puis je l'ai regardé dans les yeux, il a essayé d'essayer de faire un peu... voilà, on ne dit rien, et puis il me dit « mais [M./Mme + Nom de l'enquêté·e], je vous donne la parole ». J'ai dit « je n'ai qu'une phrase à vous dire, Qu'est-ce que vous faites ? **Est-ce que vous avez pensé à toutes les personnes que vous laissez au bord de la route ? Cinq projets égalent, à l'heure actuelle, 150 personnes au bord de la route qui, depuis trois ou quatre ans, travaillent sur le projet.** » Ça ne l'a pas ému, hein ! » (Membre de la grappe et militante ATD, terrain 3)

Dans deux chapitres suivants on revient sur la durée d'incubation et ses effets (chapitre 4) et sur les ressources multiples mobilisées par les acteurs pendant cette période d'incubation (chapitre 5).

Chapitre 4. Les effets de la longue durée de la période d'incubation

Pour les raisons qui tiennent à la régulation de l'expérimentation mais aussi, comme nous le verrons, à un glissement du risque, la période d'incubation (PI) est d'abord marquée par sa durée. Ce quatrième chapitre, positionné entre les évolutions régulo-institutionnelles de la seconde phase d'expérimentation et celui sur les ressources mobilisées par les territoires au cours des périodes d'incubation, s'intéresse aux effets de **cette norme du temps long** sur les acteurs. D'une part, il analyse les représentations de cette contrainte de temps, tantôt vue comme une ressource, tantôt comme un mal nécessaire (§4.1.) et souligne l'intériorisation de cette contrainte par les acteurs (§4.2). Il donne à voir, ensuite, les effets de cette durée sur la mobilisation des différents acteurs (§4.3.) en centrant l'analyse sur ce que l'attente de « l'habilitation à expérimenter » produit sur les membres impliqués dans le projet, et sur les PPDE (§4.4.), notamment en termes de spécificités émotionnelles (§4.5.). Il se conclut par la dialectique qui s'instaure entre l'urgence de « montrer que ça marche », et cette longue durée de la PI (§4.6.).

4.1. Les représentations de la période d'incubation et de sa longue durée

« Vous imaginez ? **Pendant 4 ans et demi**, on a préfiguré le projet ! » (Chargé·e de projet, territoire 39).

De manière générale⁷⁷, les durées des périodes d'incubation sont longues voire très longues. Comme on l'a vu dans le chapitre 2 (cf. tableau 7), elles varient entre 3 et 4 ans pour les plus fréquentes, 4 à 6 ans pour certaines, avec une pointe à 7, 8 ans pour deux territoires du terrain 3. Toutes celles et ceux qui ont été impliqués dans la préparation du dossier de candidature **insistent particulièrement sur le caractère « chronophage » de l'engagement dans celui-ci**, et sur la durée de toute la période « d'incubation ».

« C'est chronophage. **C'est hyper chronophage.** [...] Ça demande aussi un gros investissement de la part d'une structure, que ce soit une SIAE, un centre social, d'intégrer ce projet aussi dans son quotidien, en sachant qu'ils ne sont pas du tout dans la même posture d'accompagnement. C'est vrai que **c'est quand même beaucoup leur demander. C'est beaucoup leur demander** » (Ancien·ne chargé·e de mission, territoire 33).

La période d'incubation est non seulement longue, mais demande aussi une forte implication des personnes souhaitant voir aboutir la candidature : les chargés·es de projets, élu·es et directeur·ices d'EBE soulignent à de très nombreuses reprises dans les entretiens l'importance de la persévérance, de l'énergie et des ressources mobilisées sur cette période pour convaincre les partenaires et faire aboutir le projet.

R1 – « Parce que si on avait su dans quoi on s'engageait, moi j'y serais allée quand même, mais j'aurais encore eu beaucoup plus de mal encore à convaincre tout le monde parce que finalement **c'est un projet qui est très complexe, très chronophage, qui coûte de l'argent.**

R2 - Mais qui est complexe à tous points de vue, aussi bien dans l'organisation et la mise en place que dans faire passer le message et de faire adhérer et de passer la compréhension. » (Elu·e et chargé·e de projet, territoire 46)

Les porteurs de projet disent devoir disposer de **capacités de « marathonnier »**. Ainsi, l'accompagnateur de la grappe 3 souligne qu'il faut « Quelqu'un qui soit un vrai marathonnier [...] ». Et ça ne sert à rien de partir courir le marathon en démarrant sur 100 mètres. Ça, ça ne sert à rien du tout, quoi. C'est très brillant mais on ne verra pas le bout quoi ». Ce même acteur évoque à un autre moment

⁷⁷ A l'exception d'un territoire qui semble avoir connu une période d'incubation courte (d'une année environ).

« une course de fond ». Ces images véhiculent là encore l'idée d'une incubation longue et potentiellement semée d'embûches.

4.1.1. Une longue durée d'incubation, ressource pour la mobilisation des acteurs

Comme on l'a vu dans l'analyse du cahier des charges de la deuxième loi, la longue durée de la période d'incubation, d'autant plus longue pour les territoires déjà engagés en incubation dès la 1^{ère} loi (cf. Encadré 7), est modélisée par les porteurs du projet et par le Fonds d'expérimentation **comme une condition de possibilité d'un véritable engagement** des acteurs du territoire.

Le Fonds a plusieurs leviers pour s'assurer que la candidature sera de qualité : d'une part, la période de maturation du projet entre les premières réunions et premiers engagements en ressources de la part des acteurs, et l'habilitation. Mais la période d'incubation peut aussi être rallongée par une étape supplémentaire, entre l'habilitation et le conventionnement de l'EBE. En effet, dans plusieurs procès-verbaux du conseil d'administration du Fonds d'expérimentation, il est indiqué que l'habilitation ne déclenche pas automatiquement le conventionnement de l'EBE. Après l'habilitation, le territoire peut avoir un certain nombre de « réserves » à lever (« sécurisation » du modèle économique ou des locaux par exemple) avant de pouvoir obtenir le conventionnement de son EBE. Le délai entre l'habilitation et le conventionnement est donc vu comme une période stratégique **d'amélioration de l'expérimentation, avant son démarrage officiel**, en vue de perfectionner la préparation à expérimentation... Enfin, le conventionnement des EBE n'a rien d'automatique : certaines EBE se voient refuser leur conventionnement lors des conseils d'administration du Fonds, en vue d'un réexamen.

Encadré 7- La spécificité des territoires qui se sont lancés dans l'incubation dès la 1^{ère} loi

Certains acteurs ont mis leur territoire en mouvement en vue d'une candidature à l'expérimentation depuis la première loi, raison pour laquelle ces territoires ont des durées d'incubation spectaculairement longues.

La situation du territoire 33, comme d'autres en France, est de ce point de vue remarquable. Celui-ci avait souhaité candidater dès la 1^{ère} vague de 2016/17. Il a finalement déposé, après une longue période d'incubation, une candidature retoquée en 2021. Puis, il a déposé une nouvelle candidature, suivie de visites du Fonds autour de décembre 2023, et janvier 2024. Le dossier passe en Conseil d'État, ce qui fait encore courir 6 mois (Habilitation officielle du territoire en Conseil d'État en juillet 2024). Divers freins ralentissent le conventionnement de l'EBE qui est effectif fin 2024. Au total donc, **ce territoire a été engagé pendant 8 ans**, avec valse de chargée·es de missions, chef·fes de projet et une direction économique et à l'insertion sur le pont : « Donc de toute façon, on savait qu'à partir du moment où la visite était effectuée, où on avait eu ces remarques, on allait avoir un passage en Conseil d'administration du Fonds, puis sur le ministère du Travail, puis en Conseil d'État. **Donc on savait que la procédure serait encore longue et que l'attente serait donc encore longue.** Néanmoins, le CA du Fonds s'est réuni en mars, fin mars [...] et a validé la proposition d'habilitation du territoire, sans réserve, avec juste les remarques. » (Directeur·ice EBE, territoire 33)

La durée d'incubation est parfois vue comme une ressource, et le temps d'incubation considéré comme nécessaire du point de vue des acteurs impliqués :

« **Le dossier de l'habilitation est vraiment très très costaud, mais nécessaire.** Une fois que j'étais dedans, enfin quand j'étais dedans, je trouvais ça lourd, c'était terrible, avec des hauts, des bas... » (Chargée de projet TZ, territoire 36)

Ainsi, si de nombreux porteurs de projet déplorent la longueur du processus d'habilitation et le niveau d'exigence très élevé des dossiers, d'autres indiquent comprendre leur nécessité pour prouver au Fonds d'expérimentation la solidité des projets déposés et assurer leur réussite en vue de la défense de la troisième loi :

« [...] pour déposer il fallait les locaux et [...] dans le parcours de validation des dossiers à chaque étape il y a des prérequis qui vont être sur des moyens humains, sur des moyens logistiques, de

sorte à ce que finalement le décret valide la démarche entreprise **il y a plus de trois ans. C'est aussi une façon aussi de tester la résilience du territoire**, sa capacité à fédérer les acteurs dans le temps et trouver aussi certains de ses financeurs [...] » (Directeur·ice d'EBE, territoire 44)

Ce temps long aurait ainsi des vertus d'appropriation du projet par des acteurs divers. Cette acculturation leur permettrait de sortir de leur « frilosité », tel que raconté ici dans le cas d'un élu :

« Donc voilà on est partis de là, il y a eu quand même énormément d'**acculturation** et au départ il était quand même assez frileux, il avait du mal à comprendre, moi je pense qu'il était dans cette phase là un peu d'observation, très prudente voilà. Là maintenant il porte vraiment les choses, il a maintenant compris l'intérêt et tout. Et voilà maintenant **il porte vraiment la parole auprès du Fonds** aussi. » (Chargé·e de mission ESS et insertion, territoire de la région 3)

Ce temps d'incubation est perçu, par certain·es, comme une étape propice à la maturation, à l'appropriation progressive et à l'affinement du projet. La philosophie portée par le dispositif TZCLD invite en effet les acteur·ices à opérer une inversion de leurs paradigmes d'action habituels ce qui requiert un travail d'adaptation et d'adhésion à ses principes :

« Ensuite, il y a vraiment un discours aussi à construire, et c'est assez complexe, quand on regarde sur le site de Territoires Zéro Chômeur de l'Association nationale, on voit tout le glossaire, enfin voilà, c'est quand même **toute une sémantique à s'approprier, un inversement total et complet de nos paradigmes classiques** sur, voilà, une entreprise, le mode de recrutement, etc. Et en fait, si on ne prend pas ce temps déjà d'appropriation, en fait, comme beaucoup de territoires, ils y sont allés têtes baissées, on crée un CLE, machin, puis on fait... Alors, on est toujours dans ce discours, on apprend en faisant et dans l'agilité. Mais en fait, l'agilité, elle ne se construit pas comme ça. » (Ex-chargé·e de mission, territoire 33)

Parmi ses avantages, le temps long de l'incubation permettrait aussi de s'ajuster au rythme des PPDE :

« Et voilà, **TZ nous dit de travailler selon le rythme des gens, et on est sur du temps long, et le « faire-avec » c'est faire aussi en fonction du rythme des gens et du temps long.** Et donc ça c'est un premier élément et que par ailleurs bon il y a l'emploi mais il y a plein de choses en amont de l'emploi sur lesquelles il faut essayer d'accompagner les personnes et il faut mettre... **sécuriser, consolider tout ça tant sur l'emploi et les activités** que sur... sur les périphériques, le social. » (Ex-chef·fe de projet, territoire 33)

Sur le territoire 17, **dont la période d'incubation a duré 4 ans**, le·a chef·fe de projet évoque quelques effets vertueux en termes de renforcement du groupe après avoir souligné le caractère « horrible » de ce temps long :

Q- « Justement, si on pense à ces personnes qui se sont mobilisées dès le début... Quand vous avez déposé le dossier, pour certains, ça faisait deux ans qu'ils étaient mobilisés, presque. Aujourd'hui, ça fait presque quatre ans. Comment vous vous projetez dans cette attente qu'ils, elles, ont vécu ?

R- C'est un peu horrible, quoi. Je pense que c'est trop long. **Je pense que sur un temps, oui, un an, ça peut permettre justement de se rencontrer, de discuter, d'échanger, de se mettre d'accord sur un projet, de réfléchir vraiment aux choses, etc.** Après, sur quatre ans, c'est compliqué pour les personnes. Même au bout d'un an, personne ne disait que c'était compliqué mais... au bout de quatre ans... Après, **je ne sais pas comment ça évolue, mais ça peut renforcer un peu le groupe, le fait de se dire qu'il y a des difficultés**, il y a un peu... » (Ex-chef·fe de projet, territoire 17)

Ce temps long peut aussi **permettre à des parties prenantes de cheminer et de changer d'avis sur l'intérêt du projet** et sur les représentations des PPDE :

« C'était difficile pour [le maire] de penser que quand on est pauvre et qu'on a des difficultés, qu'on soit en capacité d'être force de proposition sur des activités, en capacité d'être en réflexion. **Et au fil du temps, il a changé**, encore plus changé avec l'arrivée de la nouvelle équipe. Et

voilà, puisque volontiers, sur les volontaires qui ont été intégrés, je dirais, il était en échange et a discuté avec ces gens-là sur les activités. [...] **Donc le faire-avec, le faire-avec les gens, il n'y croyait pas trop au démarrage. Mais il a bougé.** » (Ex-chef·fe de projet, territoire 33)

Ces représentations contrastées donnent à voir à la fois le caractère épuisant véritablement lié à la durée de la période d'incubation, tout en notant des aspects positifs à celle-ci : la structuration du processus ; le temps d'acculturation à ce projet complexe qui renverse les approches classiques de résorption du chômage ; l'évolution des positions personnelles ou politiques. D'autres critiques lui sont cependant adressées.

4.1.2. Une durée d'incubation parfois contre-productive et source de démobilisation

Malgré les aspects structurants de la période d'incubation, celle-ci est présentée dans les discours de nombreux acteurs **comme « contre-productive »** et parfois source de démobilisation, à la fois pour les PPDE (§a) et pour les porteurs de projet (§b).

a) Pour les PPDE

Si la période d'incubation a des effets sur les acteurs qui portent politiquement ou matériellement le projet d'expérimentation, elle ne laisse pas non plus indemnes les PPDE : les acteurs **soulignent des risques de découragement** tandis que la période d'incubation et sa durée incertaine accroissent les incertitudes vis-à-vis de l'utopie à laquelle on les invite à participer. Le temps long peut donc être source de démobilisation des PPDE en dépit de l'investissement des porteur·euses de projet, comme le décrit un bénévole du CLE du territoire 24.

« Le fait que ça ait demandé du temps, [...] les gens se sont complètement, au point de vue bénévole, **les gens se sont complètement démobilisés.** [...] Ça a demandé du temps, quand même, ça a été repoussé, avec des incompréhensions... En fait, le rural, ils [le Fonds] ne connaissaient pas beaucoup. C'était vraiment cet aspect-là. Donc, il y avait une incompréhension. Et puis, il y a eu une démotivation. **Et là, ça a été dur de reprendre derrière, parce que les gens, ils ne croyaient pas au projet,** machin, ils disaient : “ben non, c'est encore un truc...” » (Bénévole CLE, territoire 24).

Des PPDE se détournent du projet, prenant le risque que le projet ne repose plus que sur un groupe restreint de quelques PPDE très investis. On désigne cette perte d'engagement par **l'attrition des bénévoles**. Sur le territoire 46, depuis habilité, il ne reste plus qu'un noyau dur d'« **entre dix et quinze volontaires** » **qui travaillent, via l'association porteuse de l'expérimentation TZCLD,**

« [...] un petit noyau qui était constitué aussi chez [nom de l'association], des personnes déjà qui ne travaillaient pas, qui s'étaient éloignées de l'emploi petit à petit. **Ça c'était vraiment le socle, qui aujourd'hui la plupart sont encore là.** » (DGS, territoire 46)

Il nous est difficile d'estimer quantitativement l'attrition relative au nombre de PPDE mobilisé·es dans le projet en phase d'incubation et abandonnant progressivement le projet par découragement. Bien que la question ait été posée aux porteurs de projet (chargé·e de mission, directeur·ice de l'EBE etc.), nous avons souvent ressenti un double mouvement :

- d'une part, une volonté de « montrer » une mobilisation dynamique des PPDE en particulier avant l'habilitation, car « l'engagement des PPDE » est un critère décisif pour l'habilitation
- d'autre part, le souhait de s'appuyer sur des effectifs cibles de PPDE raisonnables, pour assurer une exhaustivité réaliste⁷⁸. Dans ces conditions et malgré l'anonymat, certains territoires hésitent à évoquer cette attrition pourtant bien réelle.

⁷⁸ De ce point de vue, l'analyse de l'ensemble des Rapports d'instruction du Fonds quant aux territoires habilités parmi ceux que nous étudions dans ce rapport **a été saisissante. Le taux de PPDE cible par rapport à la population initialement identifiée** (parmi les chômeur·euses, les bénéficiaires du RSA, les invisibles, etc.) était d'un rapport en moyenne **de 45 % avec un min à 15 % et un max à 77 %.**

Les rapports d'instruction du Fonds d'expérimentation soulignent ainsi régulièrement les avantages d'avoir un groupe de PPDE mobilisés à l'appui de la mise en place du projet sur le territoire. Sur le territoire 14, le Fonds évoque dans l'avis de la commission d'examen la faible mobilisation des PPDE, ce que le territoire justifie de la sorte :

« Le territoire explique avoir voulu "maîtriser" la dynamique de mobilisation sans risquer l'essoufflement » (Avis de la commission d'examen (p.2), territoire 14).

Sur le territoire 49, il est fait état du découragement des PPDE :

« Les personnes qui ont abandonné le projet pour d'autres raisons représentent près d'un quart des volontaires. Abstraction faite des quelques cas de déménagement et de retraite, il est possible de penser que le découragement en fut la cause. Effectivement, les cas d'abandons concernent exclusivement les PPDE mobilisés lors de la première vague de mobilisation plus de deux ans avant le vote de la deuxième loi. » (Rapport d'instruction (p. 16), territoire 49)

Cette attrition des bénévoles apparaît également dans les discours des acteurs. Sur le territoire 47, alors que le territoire est en période d'incubation, la direction de l'EBE nous dit :

Q- « Et dans ceux qui viennent, qui sont actifs, il y en a combien qui ont envie vraiment de s'engager tout de suite ?

R- Là, on a une liste de 50 et quelques noms. Moi, j'dirais, **j'en ai rencontré 15-20. Qui sont vraiment assez présents [...]**

Q - Et cette quinzaine, ils se réunissent tous les combien dans ces lieux de la maison citoyenne ?

R - Je vous disais qu'à peu près tous les 15 jours. Et nous, on anime des ateliers où ils sont présents tous les 15 jours ». (Directeur·ice EBE, territoire 47)

Sur le territoire 36, alors que 70 personnes participaient aux deux premières réunions, seule une vingtaine de PPDE est finalement restée mobilisée pendant les 4 ans d'incubation.

R - « Là les réunions en décembre d'information du premier élan de communication je pense qu'on a eu 70 personnes, sur les deux séances. En fait à peu près 30 et 40 ou un truc comme ça.

Q -Et vous vous attendiez à ça ?

R - Oui oui, je pense que c'était un peu ce qu'on s'était projeté. Et après sur tout ce nombre là on en a eu à peu près 40 qui sont revenus à la réunion où on les avait invités pour travailler sur le projet. Et au fil de l'eau, je veux dire du coup ça fait ça fait 4 ans, pendant ces quatre ans tous ces gens. [...] ils ont créé une association sur [territoire 36], ça a été très fort en fait. On a vraiment eu **plus de 20 personnes investies**, après certains ont trouvé du boulot, sont partis en formation et tout ça. Ce qui fait que les **13 personnes** qui ont été embauchées tout de suite, c'est des personnes qui étaient **investies dans le projet initialement, avant l'habilitation**, et qui ont porté le projet pour être habilité. » (Chargé·e de projet TZCLD, territoire 36)

Cette attrition peut être le symptôme des événements positifs, comme on vient de le voir dans l'extrait d'entretien ci-dessus: des PPDE quittent le projet pour d'autres opportunités professionnelles⁷⁹; d'autres investissent ce temps pour développer des compétences telles que la prise de parole en public et pour imaginer leur futur au sein de l'EBE, faisant de cette période une **pré-socialisation professionnelle**, comme nous le verrons plus bas.

Mais, le maintien des PPDE dans une zone grise et floue (*cf. infra*) sur le temps long et incertain de la période d'incubation a plutôt tendance, selon nos interlocuteur·ices⁸⁰, à engendrer **une usure et une souffrance**. Les équipes projet mettent en avant la **dimension douloureuse de cette attente** pour les personnes qu'elles accompagnent, conduisant, comme on l'a dit, à du découragement et de l'abandon, sans que ces équipes ne sachent toujours ce que les ex-volontaires sont devenues.

⁷⁹ Cela conduit un territoire (39) à inventer le concept « d'exhaustivité composite » comprenant donc les PPDE qui trouvent un emploi ailleurs que dans l'EBE avant habilitation et celles et ceux qui trouvent un emploi dans l'EBE.

⁸⁰ À noter qu'il s'agit ici de discours des équipes projets et des acteurs institutionnels et non des personnes concernées elles-mêmes. En effet, à l'exception de 5 entretiens sur les terrains 2 et 4, nous n'avons pas rencontré de PPDE dans le cadre de cette enquête.

« Bah oui parce que ça fait deux ans qu'il y en a qui attendent. Bah on se plaint ensemble. Qu'est-ce que vous voulez ? On se lamente, on essaye de les... L'autre jour j'ai dit un peu par provocation, j'ai dit puis **il y en a qui meurent**. Un de nos volontaires qui est décédé, cancer et compagnie, etc. Bah oui, mais il y en a un qui meurt, voilà, **parce que ça traîne**. » (Élu·e, territoire 44)

b) Pour les porteurs du projet

L'incubation pèse tout d'abord sur les porteurs de projet à qui revient la charge de ménager les attentes du Fonds, des PPDE et des élu·es, ainsi que d'entretenir la « croyance » dans les promesses de l'expérimentation. La·e Président·e du CLE territoire 37 exprime ainsi son malaise au cours de la phase d'habilitation :

« **J'ai suivi toute la démarche d'habilitation qui, pour moi, a été très longue, complexe, puisqu'on a engagé... Mon gros souci, ça a été d'emmener les habitants, qu'ils nous fassent confiance, tout en ne sachant pas nous où on allait vraiment. Ça, ça a été vraiment très compliqué pour moi, humainement, par rapport aux habitants.**

Q- Mais vous l'avez quand même acceptée, cette prise de risque ?

R- Plus ou moins. Politiquement, j'ai appris à ne pas dire tout ce que je pensais, mais je me souviens de propos où j'ai été un petit peu vindicatif·ve. **Disant, j'ai l'impression qu'on met un petit peu la charrue avant les bœufs, on emmène les gens. J'ai eu peur aussi que ces personnes se démotivent, surtout.** On a dû, ici, venir faire des réunions à ma demande pour expliquer aux habitants où on en était, et les difficultés que l'on rencontrait. Ce qui a permis de les intégrer dès le départ dans le processus, dans la complexité. » (Président·e de CLE, territoire 37)

Les épreuves rencontrées au fil de l'incubation et l'incertitude de son issue positive, vécues comme « des hauts et des bas », **peuvent conduire des territoires à se décourager** devant l'ampleur de la tâche :

« Donc on a postulé. **On ne s'attendait pas à ce que ce soit aussi long. On ne s'attendait pas à être autant isolé [...]** Parce que de un, on sent qu'on ne sera pas retenu; de deux j'avais recruté quelqu'un, c'est des fonds publics tout ça ! **Mais on ne voyait jamais le bout du bout.** A chaque fois qu'on pensait que le dossier était prêt, il ne l'était pas parce qu'il manquait ceci, cela. D'autant plus qu'entre-temps on a vu que [le territoire 33] s'était fait retoquer, que [le territoire 39] s'est fait retoquer. On s'est dit "Ohlalalala". » (Adjoint·e de la ville, territoire 310⁸¹)

Dans tous les cas, cette longueur de l'incubation et le poids de **la gestion de l'attente** sont présentés **comme un frein** par les territoires pour l'engagement dans la candidature et son maintien. La·e chargé·e de projet d'un territoire ayant abandonné justifie :

« C'est-à-dire que là, **il y avait un investissement sur trois ans**, qui était quand même important pour les collectivités, **sans garantie d'être accepté** sur le territoire test. Ça voulait dire qu'on aurait pu investir pendant trois ans **sans être retenus** au test. » (Chargé·e de projet, territoire 42)

L'emploi de cette expression « retenu au test » est d'ailleurs significatif : **il donne à voir le sentiment d'évaluation de territoires candidats à l'expérimentation**, évaluation dont ils connaissent les critères (dossier de candidature à l'habilitation) mais dont **les échéances sont particulièrement floues**. L'incertitude sur les échéances et sur la réussite de l'habilitation renforcent les difficultés dues à la simple durée de la période d'incubation. Un autre territoire a également **abandonné** considérant le temps nécessaire à la préparation du dossier :

⁸¹ Entretien réalisé en 2021. Depuis, les territoires 33 et 39 ont été habilités. En revanche, le territoire 310 qui s'exprime a abandonné.

« En plus, 2023 par rapport à l'échéance pour le dossier, il faut deux ans, voire trois, pour monter le dossier de Territoire Zéro Chômeur Longue Durée donc on arrivait à la fin. Le délai était trop court après. » (Militant·e associatif.ve, territoire 416)

Le processus d'instruction du dossier peut lui aussi durer plusieurs mois, entre le dépôt de la candidature et les résultats. Un·e élu·e dont l'agacement est palpable s'impatiente ainsi de ces délais d'ordre administratif liés au contexte politique :

« Nous on est, quand je vous dis que ça fait trois ans qu'on a le nez dedans [...] Avant Noël. C'était fin 2023. Quand il y a eu l'histoire du changement, Il y a d'abord eu le changement de ministre avant le changement de gouvernement, etc. Nous, on les a tous alignés. [...] **Ça suffit. Trois ans.** [...] On avait enfin fini financièrement d'aller balader les chiffres, les grilles, les tableaux *Excel* et compagnie. **Et on a fait notre boulot. Voilà, on a fait notre boulot. Maintenant, faites-le vôtre.** » (Élu·e, territoire 44)

4.2. Une intériorisation de la contrainte de temps d'incubation par les acteurs locaux

Les entretiens et observations mettent en lumière une intériorisation par les acteurs locaux du caractère incontournable de la phase préparatoire précédant le dépôt d'une candidature. Il apparaît désormais comme **allant de soi**, pour une majorité d'entre eux, **qu'un délai minimal de 18 mois à deux ans soit requis** pour se préparer à une expérimentation. Néanmoins, certains soulignent les limites de cette norme, jugée **peu soutenable** à long terme, et plaident en faveur d'un raccourcissement de la période d'incubation, assorti de ressources adaptées et d'un accompagnement renforcé par le Fonds :

« Pour la suite, il faut simplifier le parcours de la médiation. **Il faut arriver à 18 mois, à 2 ans grand maximum**, tout en étant rigoureux sur les conditions, sur les signatures, sur ce qu'on met dedans. [...]

Q- Est-ce que ça ne te paraît pas quand même un peu problématique d'avoir un temps aussi long, même si c'est qu'un an et demi ou deux ans, j'insiste, mais aussi long de préparation sans savoir si finalement ça ira au bout ?

R- On peut dire **qu'un an et demi de préparation et six mois d'instruction devraient être nécessaires et suffisants**. Parce que la préparation locale, elle n'est pas mince. Il faut mobiliser. » (Président·e du PETR et de « la grappe » réseau associatif départemental des projets TZCLD, territoires 21 à 27)

Cette **normalisation du temps d'incubation** et d'attente est un facteur de découragement des initiatives, à la fois par manque de visibilité, par conscience du risque pris (voir *infra*), et par les difficultés à maintenir la mobilisation des PPDE. Ainsi, le territoire 42, qui a finalement abandonné, témoigne des moyens nécessaires à mobiliser :

« Nous, on n'en était pas arrivés à ce stade-là en réflexion, puisque nous, les autres territoires qui avaient postulé nous avaient bien mis en garde que **c'était trois ans de travail en amont, deux, trois ans de travail en amont**, et un, enfin, **c'était minimum deux ETP pendant trois ans**. La mobilisation des demandeurs d'emploi pendant toute cette durée, puisqu'on partait du besoin, de l'envie et du manque d'activité sur le territoire, donc il y avait tout ce travail-là à mener avec les demandeurs d'emploi en amont. Donc on n'en était pas encore à la réflexion de qui allait porter la structure de l'EBE. [...] Mais il faut un équilibre économique. La visibilité de cet équilibre, on ne l'avait pas. Clairement, on ne savait pas comment on allait maintenir cet équilibre, avec des dotations qui étaient de plus en plus risquées. [...] Donc ça faisait beaucoup d'interrogations. » (Chargé·e de développement économique et PLIE, territoire 42)

Sur un autre territoire (43) qui a abandonné prématurément, le DGS souligne la mise en porte-à-faux vécue par certain·es de ses collègues qui avaient communiqué sur la future EBE :

« Euh mais effectivement, on n'a rien déclenché par rapport à la population. Mais je sais qu'encore une fois, **ça a mis mes collègues en difficulté**, celles qui se sont véritablement lancées et qui ont commencé à annoncer l'EBE, à prendre les attaches, et puis à qui on a dit

« bah **attendez, pas tout de suite**, parce qu'attendez les financements, puis attendez la mise en place ». » (DGS, territoire 43).

Enfin, des acteurs attestent du caractère structuré de la PI et du processus d'habilitation, dans des discours témoignant d'une **forme de rationalisation et d'intériorisation de ce temps long**, à l'image de cette chargée de projet du territoire 39 :

« ETCLD nous a habilité, donc on vient de le savoir là. Là en fait on est dans une autre étape. C'est-à-dire qu'on a trois mois pour que le comité local à l'emploi habilite l'EBE, que cette EBE soit habilitée par le Fonds parce que c'est le territoire qui va proposer au Fonds d'habilitier l'EBE. **C'est tout un processus hein. C'est beaucoup plus structuré qu'on ne le pense.** Et il va falloir aussi qu'on conventionne, pour pouvoir toucher ce qu'on appelle la contribution au développement de l'emploi, en gros les salaires des personnes, **il va falloir qu'on conventionne avec la préfecture, avec pôle emploi et également avec le département.** » (Chargée de projet TZCLD, territoire 39)

Si la norme d'au moins « 2 ans d'incubation » et de « 2 ETP » a largement circulé entre territoires s'interrogeant sur leur participation ou non à l'expérimentation, dans les faits, certaines périodes ont été, on l'a vu, nettement plus longues et incertaines, et ont pu mettre en porte-à-faux des porteurs de projet et vis-à-vis de leurs élus et des PPDE.

Cette durée de la période d'incubation a aussi nécessité de maintenir une mobilisation sur le temps long.

4.3. Susciter et maintenir la mobilisation

Maintenir la mobilisation des PPDE sur le temps long, en promesse que le territoire soit, « un jour », habilité à expérimenter passe par des dispositifs multiples. Les porteurs de projet se trouvent pris dans un paradoxe entre la nécessité de mobiliser des PPDE et l'absence de garanties à leur fournir. La chargée de mission du territoire 39 insiste sur l'importance de l'honnêteté face aux promesses de l'expérimentation, ses risques et son aboutissement incertain.

« Quand on est face à cette typologie de public là, il y a 2 choses d'abord à faire si on veut arriver à faire quelque chose. C'est d'abord **recréer un lien de confiance** et un lien humain et qui ne soit pas dans une communication qui soit classique. C'est-à-dire je vous parle bien, je vous emballe, croyez à mes bobards et tout va aller mieux, je vous fais plein de promesses. **Si on veut perdre les gens, on leur fait des promesses. Ils se sont déjà fait avoir un tas de fois et il n'est pas question qu'ils se fassent avoir encore.** Ça peut paraître contre intuitif chez pas mal de gens **mais il faut y aller franco, poser les choses de manière transparente et assumer le fait qu'on va probablement perdre 50, 70 ou 80 %. Mais les 20 % qui restent sont les plus importants** parce que c'est ce qui va faire qu'au départ vous allez constituer un noyau dur de personnes qui y croient et vaut mieux au départ avoir un petit noyau dur que plein de personnes qui ne sont pas vraiment convaincues. Parce que ce noyau dur, si vous arrivez à animer, si vous arrivez à les emmener, si vous arrivez à les accompagner à retrouver espoir et je pèse mes mots là-dessus. **Parce que bien souvent c'est des personnes qui ont décidé de ne plus espérer pour ne plus avoir mal.** » (Chargée de projet TZCLD, territoire 39)

La chargée de projet du territoire 39 affirme ici son choix de la transparence vis-à-vis des risques du projet afin d'embarquer avec elle un petit noyau mobilisé. Son discours atteste du fait **qu'il paraît « irrationnel » pour des personnes déjà fragilisées de rejoindre ce projet incertain géré par une équipe projet dans l'incapacité de leur fournir des garanties**. La présidence du CLE du territoire 37 ne dit pas autre chose lorsqu'elle mentionne son choix de la franchise avec les habitants :

« On a été aux difficultés à rencontrer et comment motiver les personnes. On a eu des discussions très franches avec les habitants. [...] En plus, je suis, personnellement, je suis quelqu'un de très franc et j'ai toujours dit ce que je pensais. Ce qui fait que ça a permis de continuer à faire adhérer les personnes, **mais c'est peut-être faire travailler des gens pour**

rien. Bon c'est sûr qu'ils sont pris en charge par l'Etat sous le RSA et tout, **mais ils pourraient rester dans leur canapé et attendre que ça se passe. Et puis aussi se dire qu'on verra quand ça sera mis en route, on viendra.** » (Président·e de CLE, territoire 37)

Susciter et maintenir la mobilisation des PPDE passe également par **des innovations sociales** (Lévesque, 2002)⁸² parfois originales (§4.3.1). Cependant, l'accompagnement dans la durée des PPDE nécessite des moyens importants dont ne disposent pas toujours les territoires durant la période d'incubation (§4.3.2.).

4.3.1. Quelques innovations sociales pour maintenir la mobilisation des PPDE

Parmi les innovations sociales pour maintenir la mobilisation des PPDE figure la mise en place **de nouvelles structures et programmes destinés à préparer les volontaires à l'EBE**, tout en allégeant le poids de l'attente :

« Alors **il y a eu un gros travail de mise en place d'un parcours au sein de la [structure d'accueil pour les PPDE].** [...] On a commencé à écrire les process et donc cette écriture de process a permis de mettre en place un parcours écrit, défini et clair pour le volontaire qui allait de sa reprise d'habitude, de se lever le matin pour venir en réunion au sein de [la structure], ne serait-ce que pour boire un café, pour discuter cinq minutes, jusqu'à l'immersion et voir la mise à l'emploi, le stage, la reprise de formation. Donc **c'est comme ça qu'on a réussi à maintenir des volontaires** qui étaient là depuis très longtemps, qui voyaient que c'était bien que les choses arrivaient et que les choses aboutissaient, mais pour autant, à chaque fois, on reculait un petit peu les échéances. » (Directeur·ice EBE, territoire 33)

Un autre territoire a fait le choix d'une organisation plus formalisée du collectif des PPDE *via* la création d'une association. Sur le territoire 36, où « la toute première réunion s'est tenue le 11 décembre 2018 », et le conventionnement de l'EBE a eu lieu en 2023 (soit 4,5 ans d'incubation), le portage du projet a été amorcé par la mairie. Puis une association de PPDE a été très active et mobilisée (à raison de une à deux réunions par semaine pendant plus de deux ans). Le·a chargée·e de projet a accompagné ce processus, qui passait par « donner une identité » au groupe de personnes volontaires :

« On a bien senti très vite **qu'il leur manquait une identité, ce groupe de chômeurs en fin de compte, donc avec eux on a créé, on les a accompagnés pour qu'ils créent leur propre association.** Et donc du coup on a travaillé sur les statuts d'une asso, à quoi ça pouvait servir, on a vraiment construit ça avec eux. Donc à partir de janvier ça a été la première réunion et on se voyait toutes les trois semaines. Et en juin l'association a été créée. » (Chargé·e de projet TZCLD, territoire 36)

Cet·te chargé·e de mission reconnaît ensuite le rôle actif des PPDE : « Je peux vous dire à quel point elles [les personnes] **se sont accrochées** au projet quand même ». L'animation pour maintenir leur mobilisation est par ailleurs largement soulignée comme condition de possibilité du maintien du projet sur ce territoire :

« Mais je dirais que si **les demandeurs d'emploi ne s'étaient pas investis autant et avaient pas créé ce collectif**, ça aurait très vite pu s'essouffler, parce qu'on est rentrés dans la période Covid, Le passage de la deuxième loi, normalement, ça devait prendre deux ans. Finalement, ça a pris beaucoup plus de temps. **Donc, je pense que si ça n'avait été qu'une volonté municipale, ça n'aurait pas forcément abouti.** Mais c'est parce qu'il y a eu vraiment cette mobilisation aussi des demandeurs d'emploi à longue durée qui se sont constitués... » (Chargé·e de projet du CLE, territoire 36).

⁸² « Nous définissons les innovations sociales de façon large comme « de nouvelles façons de faire, de nouvelles pratiques, de nouvelles combinaisons, de nouvelles approches, de nouveaux concepts, comme des savoir-faire et des habiletés nouvelles à répondre à des besoins relevant du social » Lévesque, (B). 2002. « Les entreprises d'économie sociale, plus porteuses d'innovations sociales que les autres ? », *Cahiers du CRISES*, Collection Études théoriques, no ET2005, 23 pages.

Cette mobilisation risquée des PPDE est généralement rétribuée par une embauche rapide une fois le projet habilité⁸³, rompant quelque peu avec le principe de non sélection des salarié·es de l'EBE : la « motivation » et surtout la « **mobilisation** » **concrète durant la période d'incubation deviennent de facto des critères de recrutement** dans l'EBE. Sur le même territoire 36, un·e travailleur·euse d'une entreprise d'insertion explique :

« Vous vous rendez compte quand même c'est injuste pour les personnes qui sont inscrites depuis, je ne sais pas, deux ans. **C'est injuste que... Il n'y a pas un point supplémentaire parce qu'elles attendent depuis longtemps.** Il y a quelqu'un qui va juste se charger et qui va passer avant. [...] Et donc effectivement, il y a des critères. Les critères, ils peuvent évoluer. » (Travailleur·euse d'une entreprise d'insertion membre du CLE, territoire 36)

Une autre innovation notable est celle de la mise en place, sur un territoire, d'une coopérative d'activité et d'emploi (CAE) en préfiguration ou en parallèle de l'EBE. Pour maintenir la mobilisation, certain·es volontaires basculent ainsi vers ce type de coopérative qui permet à la fois de rémunérer le travail réalisé par les PPDE et d'atténuer les effets de cette longue attente.

« **Et puis c'est surtout que là, on y était depuis 2019, on vient d'être habilités en 2024, donc 5 ans de travail bénévole. Il y en a qui ne sont pas rentrés à la coopérative et qui sont restés,** mais du coup elles sont restées, mais de façon des fois très lointaine, et des fois elles revenaient motivées, en fonction des phases aussi, parce que **c'était compliqué de garder cette motivation quand justement on n'a pas cette échéance.** En tout cas, on s'est dit que la coopérative avait surtout une utilité pour déjà lever les freins des personnes. » (Chargé·e de mission dans un centre social, territoire 33)

Autre modalité, autre « innovation » : sur le terrain 3, un agent du Conseil départemental explique avoir cherché à diversifier l'offre auprès des PPDE, en les basculant vers d'autres programmes de formation ou d'accès à l'emploi **afin que « les gens n'attendent pas »** :

Q- « D'accord, c'était une de mes questions, est-ce que vous participez à la liste de mobilisation ? Donc ça se fait de cette manière-là ?

R- Voilà, comme quand on a fait les premiers entretiens, l'idée c'était d'alimenter aussi cette liste active. Donc c'est de dire, on a eu des jeunes, **c'était de les repositionner sur d'autres choses.** Donc certains, moi je regardais quand ils étaient au RSA, je leur proposais le coaching avec mes collègues, **pour pas attendre que ça se passe** quoi, enfin pour pas attendre **parce que ça peut être long.** Je leur propose aussi des entrées en formation, on essaye de travailler avec l'ensemble de la commission, et ça c'est intéressant pour qu'on puisse les mettre ailleurs en tout cas. Et on fait des points réguliers sur ça. L'idée, c'est vraiment de dire n'attendez pas, parce que ça peut être long. On a refait des appels avec [collègue] de chaque candidat, d'ailleurs, l'année dernière pour voir où ils en étaient, s'ils maintenaient leur nom, etc. Et on a fait des forums. On a organisé un forum avec des partenaires. Moi, j'avais fait venir un de mes partenaires qui travaille également sur [territoire 36]. C'est un groupement d'employeurs, un GEC. Donc j'ai dit il faut que vous veniez. Il y a peut-être des gens sur lesquels ça peut les intéresser, on est sur de l'alternance de la formation. **L'idée c'est vraiment de mettre en activité cette liste, que les gens n'attendent pas.** (Agent 1 du Conseil départemental, terrain 3)

⁸³ Cette rétribution sous forme de l'embauche, que l'on retrouve à plusieurs endroits, est vécue comme une « injustice » par certain·es PPDE qui doivent encore attendre, comme l'explique un·e chargé·e de mission sur le territoire 33 : « Il y a certaines personnes quand même qui sont sorties. Qui veulent plus le faire. Ils ont dit que ça a pris beaucoup de temps et qu'ils ont lâché l'affaire, comme on dit [...]. Donc aujourd'hui, même ceux qui sont revenus, le fait qu'ils vont encore attendre parce que là, quand ils ont compris qu'on a signé des contrats et que ce n'était pas toutes les personnes qui ont signé des contrats, ça a été un peu difficile pour moi parce que les personnes, toutes les personnes étaient vraiment très médiatisées, donc **les autres volontaires m'ont appelé·e.** Pourquoi pas nous ? Pourquoi les autres ? **Nous, on était là depuis 2019, il fallait les rassurer, expliquer, c'est vraiment pour l'ouverture.** On n'a pas encore de vrais clients, il faut coconstruire pour avoir l'activité. Et une fois que c'est fait, on va vous rappeler. **Voilà, ce n'est pas évident. Donc, il y a certains qui sont un peu frustrés,** voilà, de voir qu'on ne les a pas tous signés des contrats. »

Dans le cas du territoire 39, nous est ainsi rapporté l'usage de modules de formation financés par la Région pour l'adapter aux besoins des PPDE et du projet, et pour maintenir la mobilisation :

« Faut quand même voir que moi au départ j'ai dû me battre littéralement, on a même dû pour pouvoir les faire entrer en formation **utiliser un module de formation qui s'appelle DVE [Dynamique vers l'emploi] qui est financé par la région. On l'a adapté avec l'accord de la région pour en faire un module de formation Territoire zéro chômeur.** Il a fallu se battre au début avec l'organisme de formation parce qu'ils disaient "mais non on ne va pas les prendre", même en formation pour définir un projet ils n'en voulaient pas. [...] Nous on l'a juste adapté à Territoire zéro chômeur avec la philosophie patati patata et on en a fait une espèce de sas où les gens vont réapprendre à fonctionner en collectif mais dans lequel aussi on va travailler le projet professionnel dans l'EBE. » (Chargée de projet TZCLD, territoire 39)

Ces innovations sociales apparaissent ainsi comme une face cachée de TZCLD : elles ont pour vertu de faire patienter les PPDE, mais elles peuvent *in fine* contrevenir à la philosophie du projet, ou en tout cas, considérer que toute « sortie positive » sera vertueuse (l'accompagnement des PPDE vers tout type d'activité est alors présenté comme l'objectif premier) conduisant à **des inflexions dans les finalités du projet : alors qu'il s'agissait d'accueillir dans l'EBE les PPDE, il s'agit aujourd'hui de viser une exhaustivité combinée, ou territoriale.**

R1 – « Tout ça pour dire que les personnes qui sont là actuellement dans le projet, qui sont privées déjà durablement d'emploi, sur les 60, certains ne vont pas attendre un an, un an et demi.

Il y aura certainement des solutions de ressortir ailleurs.

R2 - Ben les 60, si ces 60 là restent avec nous, déjà c'est plus la peine de chercher qui que ce soit. Si, pour la deuxième EBE parce qu'on a déjà 50, alors c'est un peu plus, c'est 72 mais. Et puis en plus de ça, ça veut dire qu'ils vont attendre 5 ans. Donc évidemment que non. C'est pas...

C'est un outil, l'entreprise à but d'emploi. Ce n'est pas une finalité.

R3 - Sachant que l'objectif ce n'est pas de rentrer dans l'EBE. Quand ils vont sur [Association porteuse opérationnel de TZCLD] l'objectif premier, ce n'est pas l'EBE.

R2 - C'est un outil de la privation d'emploi.

Q - Du coup c'est quoi l'objectif ?

R3 - Retour à l'emploi. Hors EBE.

R2 - C'est pas retour à l'emploi.

R3 - C'est un retour à l'emploi.

R2 - **C'est c'est, exercer son droit à l'emploi.** [...] Oui, alors c'est pour ça que c'est important, très important que vous entendiez que **l'EBE c'est pas une finalité. C'est un outil.** Donc il y a des gens pour qui [...] Ce sera l'outil idéal parce que ça peut être compliqué d'aller sur le marché classique de l'emploi. Mais c'est un outil parmi tant d'autres. [...] Donc non, c'est pas **on attend pour entrer en EBE.** C'est pas une liste d'attente pour rentrer en EBE, comme une liste d'attente pour rentrer dans un ESAT par exemple, comme ça peut exister. **C'est une liste de mobilisation.** C'est pas une liste d'attente. C'est des gens que nous mobilisons par le biais de l'association [...]. Et avec qui on fait plein de choses, notamment des ateliers, on travaille avec nos partenaires sur des ateliers aussi. » (Entretien collectif avec un·e PPDE, chargée de projet, élue·e, chef·fe de projet, territoire 46)

4.3.2. Mais des difficultés de mobilisation du fait de la durée de l'incubation et des risques associés

Malgré la mise en place de ces dispositifs et innovations, la longueur de la période précédant l'habilitation et l'incertitude sur sa durée et sa réussite rendent difficile le maintien de la mobilisation des PPDE et des partenaires. Ce maintien nécessite des précautions dans la présentation du projet et n'est pas exempt d'obstacles, comme le raconte ce·tte chargée de projet sur le territoire 39 :

Q – « La mobilisation a été facile ?

R -Ah non.

Q - Pourquoi ça a été compliqué ?

R – C'était un **chemin de croix**. D'abord, c'est un public qu'on ne peut pas aller chercher en tenant un discours qui a toujours été tenu par les autres institutions : en tenant un discours de technicien de l'insertion. Si on fait ça, c'est plié, les gens vont dire "oui oui" et ils vont partir. Moi j'ai commencé à ciseler mon discours aussi en fonction du nombre de gens qui voulaient me rencontrer après. D'abord je leur ai toujours dit que ce n'était pas sûr du tout et j'ai beaucoup communiqué avec eux sur les difficultés. Je suis sorti du discours "il faut travailler, vous avez besoin d'aide", mais **ça a été très compliqué parce que le temps était très long. Il y a beaucoup de gens à un moment donné qui disaient "non mais ça ne se fera jamais, ça ne marchera pas, c'est trop compliqué"**. J'ai mis 2 ans à vraiment faire démarrer le projet et à lui donner vraiment un vrai décollage avec une vingtaine de personnes sur le projet. J'ai mis 2 ans quoi. » (Chargé·e de projet, territoire 39)

On note ainsi **des difficultés à faire émerger la mobilisation** puisqu'aucune garantie ne peut être fournie aux PPDE, conduisant des porteur·euses de projet à parler d'« un chemin de croix » quant à la mobilisation de ceux-ci et surtout à **une inflexion dans le discours** quant aux promesses de l'expérimentation.

Sur le territoire 17, alors que **la période d'incubation a duré quatre ans**, l'ancien·ne chef·fe de projet exprime des **difficultés à maintenir la mobilisation** pour les PPDE comme pour lui·elle :

« Il y a des phases où on se dit... ça va se faire tout de suite. Et puis après la phase où on se dit : eh bien, en fait, ça va être encore long puis finalement on y croit encore enfin. Voilà donc il y a des moments où ça peut un peu renforcer le collectif et le fait de se dire... on va essayer de se soutenir dans ces moments-là d'essayer d'avoir plus d'impact en allant parler...

Q- Est-ce que vous aviez prévenu ces PPDE que ça risquait d'être long ?

R- Oui, on a dit quand même que c'était sur un temps long. Après, **je ne pense pas les avoir prévenus que ça pouvait durer quatre ans parce que moi-même, je ne pensais pas que ce serait aussi long.** » (Ex-chef·fe de projet, territoire 17)

On observe une inquiétude prononcée vis-à-vis des PPDE engagées dans l'incubation, en particulier si le projet venait à être retoqué. Dans le territoire 17, la question est posée de **l'anticipation d'un échec de la candidature** pour ce **territoire impliqué depuis 4 ans** dans le processus :

Q – « Aujourd'hui, si la candidature était retoquée, quelles conséquences vous anticiperiez sur le territoire ?

R - La première, je trouve que c'est vraiment par rapport aux personnes qui se sont engagées, aux personnes privées durablement d'emploi qui se sont engagées. Là, je pense que ça va **être très, très, très difficile et compliqué pour elles. Et c'est vraiment le plus dérangeant**. Et même si derrière, on prend le relais au niveau d'un accompagnement dans le cadre du plan d'insertion ou autre, dès demain, on ne pourra pas proposer des CDI à temps choisi pour l'ensemble des personnes qui se sont engagées et mobilisées. Ça, c'est bien évident. Et je trouve que c'est là... la première conséquence qui est vraiment difficile. Après, forcément, très dommage aussi pour tout le travail qui a été mené sur le territoire, de mobilisation des personnes, de moyens financiers engagés aussi. Après, ça a toujours des effets positifs et favorables, toute expérience. Mais vraiment, oui, **pour les personnes privées d'emploi, je pense que là, ça va être une énorme déception et c'est ce qui est le plus gênant**. Et aujourd'hui, on n'a pas de relais possible identique, similaire pour eux. » (Directeur·ice des services économiques de la Comcom, territoire 17)

Les chargées de projet, tout comme certain·es élu·es, se sentent ainsi **responsables** des PPDE, volontaires mobilisés. Ils sont parfois mis en difficulté face à leurs attentes et à leur engagement sans contrepartie assurée. Malgré l'incertitude sur la durée et sur le résultat, les collectivités se trouvent **engagées et redevables** envers les PPDE, comme le relate le·a DGS d'un territoire dont le projet est toujours en incubation:

« Et le temps passe. Et le temps passe. Et donc forcément, et les gens vous disent « **Vous vous êtes foutu de nous** ». Je comprends la difficulté technique, mais je... j'ai le sentiment que...

qu'à d'autres niveaux, **on ne mesure pas cette réalité du terrain** et cette importance pour les gens de répondre. Ça peut être oui, ça peut être non, l'argument peut être entendu ou pas, mais les gens, aujourd'hui, sont dans l'attente de ça, de réponse. **C'est trop sensible, en fait, pour qu'on se permette ça.** Il y a des choses, on peut, on a essayé, **c'est une expérimentation, donc on commence et on arrête.** Mais sur des choses comme ça, où ça va toucher à l'intégrité de la personne, à sa continuité, à l'image qu'il a de lui. Il n'y a pas moyen. C'est-à-dire que, j'ai envie de vous dire, ça nous obligera, nous, collectivités. C'est-à-dire que si on lance, y compris si l'État arrête, nous, on sera obligés de continuer [...]. Et aujourd'hui, **on n'a pas cette visibilité-là et ça, c'est redoutable.** » (DGS, territoire 43)

Ces longs délais marquent également les projections d'embauches des PPDE dans l'attente de l'habilitation. Sur le territoire 47, alors que le dossier de candidature n'avait pas encore été déposé au Fonds (il est aujourd'hui habilité), un membre du CLE s'empare de quelque peu :

« Ça m'a d'ailleurs un peu énervé à la dernière commission CLE à laquelle j'ai participé. Il y avait tout le beau monde de l'emploi, tout le beau monde de l'insertion par l'économie, tout le beau monde... ils commençaient à dire les listes des gens qui allaient pouvoir bénéficier. Et à un moment donné, je dis, « mais attendez, on est en... [avril 2023] ... **et vous êtes en train de faire les listes des gens qui vont être, si possible intégrés en fin 2024.** Vous ne pensez pas qu'entre les deux, il y a quelque chose à faire avec ces gens-là ? » (Membre du CLE, territoire 47)

Ce temps de l'attente n'est pas sans incidence pour les porteurs du projet et pour les PPDE. Le·a chef·fe de projet pour l'EPCI relève ainsi les conséquences de ce temps très long d'incubation pour les PPDE sur le territoire 44 et souligne **d'autres conséquences négatives, notamment dans les relations avec les entreprises :**

« Après c'est le delta temps entre aujourd'hui, la réalité de l'ouverture de l'EBE et la vie, qui est un peu long. **D'avoir de la lenteur c'est intéressant** parce que les contrats de travail ne sont pas encore prêts. D'avoir un battement de 3 mois pour finaliser les actions, effectivement c'est plus qu'intéressant parce qu'il y a encore des choses à coconstruire, ou des avis d'ETCLD qui sont pertinents et qui méritent réflexion et restructuration. Maintenant d'aller vers 6, 7, 8, 9 mois, c'est un peu long pour la mobilisation des personnes, **pour les marchés identifiés parce qu'en termes de crédibilité, quand on a négocié avec des entreprises de l'activité et puis qu'on arrive 9 mois après, et bien l'entreprise, on peut recommencer à zéro.** » (Chef·fe de projet EPCI, territoire 44)

Ces conséquences témoignent des risques inhérents à la participation à l'expérimentation, qui ici apparaissent peser sur les acteurs des collectivités qui représentent l'ETCLD auprès des PPDE, mais aussi des entreprises. Les conséquences concernant les PPDE plus spécifiquement sont abordées dans ce qui suit.

4.4. Ce que l'attente produit sur les personnes privées d'emploi

« Il était temps qu'on soit habilités, parce que les gens commençaient un petit peu à... tirer la langue quoi. » (Bénévole non PPDE, territoire 36)

4.4.1. De quelques vertus

Comme mentionné précédemment, pour les porteurs de projet, la période d'attente peut constituer une **étape de pré-professionnalisation** pour certaines personnes privées d'emploi. Sur le territoire 36, la durée de l'incubation a ainsi favorisé, selon le·a chargé·e de projet l'ETCLD, **une forme de pré-socialisation professionnelle des volontaires**, relevant de l'initiation à une culture professionnelle

et/ou d'une conversion de l'individu à de nouvelles normes (Hughes, 1958)⁸⁴. Ainsi, les PPDE développent progressivement des compétences au fil des réunions et de l'évolution du projet.

« Même si je me disais, même si on n'était pas habilités, je veux dire tout ce qu'ils ont vécu depuis 4 ans c'est énorme. **Et ils le disent eux-mêmes, ils sont plus les mêmes. Maintenant ils prennent la parole en réunion, ils savent de quoi ils parlent, c'est ouais... non c'est assez fort** » (Chargé·e de projet TZCLD, territoire 36)

Cette observation est également partagée par plusieurs acteurs issus d'autres territoires, comme l'expliquent ces deux membres de l'équipe projet du territoire 44 :

« Pour le coup, **on travaille sur la posture du futur salarié. Sur la présentation, par exemple.** On a fait des ateliers sur le document unique pour qu'ils arrivent à sentir les obligations qui vont être les leurs après. Nous, on ne s'adresse pas à des salariés. Par contre, **on commence à leur dire, le respect des horaires, ça va être ça.** Les équipements de protection individuelle, c'est des choses qui vous seront imposées. Les sanctions, elles existeront. » (Chef·fe de projet, territoire 44)

« Donc en fait, moi je suis assez convaincu·e qu'on peut apprendre bien plus en dehors de l'emploi. On peut travailler dans des secteurs associatifs et apprendre à être volontaire et bénévole, et apprendre bien plus que dans son emploi. Et ce que je suis assez convaincu·e, c'est ce qu'ils sont en train de faire ici. **Typiquement, la personne qui prend des notes, fait des résumés, on ne regardera pas les fautes d'orthographe, mais en tout cas, il sait faire des synthèses et tout ça,** ce qu'il n'a jamais fait dans le cadre de son travail, parce qu'il a travaillé très peu et dans l'horticulture. **Et en fait je pense que... et ça, ça va servir dans l'entreprise à but d'emploi, enfin c'est sûr.** C'est ce que j'ai dit à [directeur·ice de l'EBE] « mais on a trouvé un parfait secrétaire, en fait je t'ai créé un secrétaire » (*Rire*) Mais du coup, cette personne-là ne savait pas faire ça avant. Elle n'avait évidemment aucune confiance en elle pour le faire, ça c'est sûr. Donc du coup, je pense que l'emploi pour moi, j'avais déjà bien conscience que de toute manière, ce n'est pas une situation d'employé qui fait que... **On amène à des compétences et à du travail** qu'on peut faire aussi autrement. » (Chargé·e de projet, territoire 44)

4.4.2. Mais des inquiétudes fortes vis-à-vis de la longue période d'incubation et une période qui maintient les personnes privées d'emploi dans la précarité

Toutefois, des préoccupations émergent concernant la durée excessive de cette phase. Certains membres des équipes projets interrogent en effet le rapport entre le temps d'incubation et la situation des PPDE volontaires, conduisant ces équipes à adopter une **posture de prudence**, veillant à ne pas mobiliser excessivement les PPDE tant que l'expérimentation n'a pas encore été formellement « habilitée » :

« Mais on ne peut pas parler factuellement de démarrage parce qu'en fait si vous voulez eux ils disent qu'ils ont démarré, le truc c'est que les gens ne sont pas en CDI, ils ne touchent pas le SMIC. Alors, je sais que pour la belle image "on a déjà démarré" **c'est un discours de technicien en comité ça** (*rire*) ! Moi aussi j'ai tenu les mêmes choses. Factuellement on ne peut pas vraiment démarrer parce que si vous voulez le truc c'est que **les gens il faut les payer.** Sinon, à un moment donné, il faut que les gens fassent le choix aussi, est-ce qu'ils vont être bénévoles ? Est-ce qu'ils vont pouvoir le faire ? Parce que nous les gens, ils auraient bien voulu continuer parfois aussi à définir les projets comme ça avec nous. **Sauf que les gens sont dans Territoire zéro chômeur parce qu'ils ont besoin de travailler et ils ont besoin d'argent. Vous imaginez, pendant 4 ans et demi, on a préfiguré le projet.** D'octobre 2018 à là maintenant. On a des gens qui sont là depuis le début, très peu, parce que beaucoup sont partis,

⁸⁴ Everett Hughes, précurseur de la sociologie des professions, pose un double aspect de la professionnalisation : une **initiation** à la « culture professionnelle » et une **conversion**, au sens religieux, de l'individu à une nouvelle conception de soi et du monde (Hughes, 1958, cité par Dubar, 2015).

on a trouvé des solutions pour eux et tout ce qui s'ensuit. (Chargé·e de projet TZCLD, territoire 39)

L'inquiétude quant à la réussite du projet pèse sur les équipes projets, à l'interface entre les PPDE et l'expérimentation, où ils et elles se sentent redevables vis-à-vis des PPDE, comme l'expriment ces deux acteurs :

« Moi je reste totalement obsédé par ce qui peut se passer dans la tête de gens à qui on promet un job alors au printemps 2018 et qui ne voient rien avant l'automne 2022. » (Président·e du PETR et de « La grappe » réseau associatif départemental des projets TZCLD, territoires 21 à 27)

« Mais par contre, on a eu des personnes qu'on rencontrait dans la rue ou on leur expliquait le dispositif et on n'était pas à l'aise parce qu'on n'avait pas de date à leur proposer. On disait ça va arriver, ça va arriver, mais on n'avait pas d'éléments concrets à leur fournir. Et d'ailleurs, on ne savait même pas si le dispositif allait exister. En fait, on était toujours coincés à essayer de ne pas leur donner un espoir qui serait au-delà de ce qu'on pourrait leur proposer. Et une fois, ça peut être pire derrière. On est toujours un peu sur la défensive et sur le frein. » (Directeur·ice du centre social et bénévole CLE, territoire 24)

A mesure que progresse la période d'incubation, les PPDE construisent des représentations du travail qui risquent d'être déçues ou contrariées une fois intégrés à la future entreprise. Un·e membre de l'équipe projet du territoire 36 évoque ce possible décalage :

« Alors je pense que là, la question qu'on se pose quand même actuellement c'est par rapport aux embauches. Et principalement avec les personnes avec qui on a travaillé depuis des années, au moins la quinzaine là. C'est comment lier leurs envies et la réalité, les contraintes de l'entreprise en fait. Je pense que c'est quelque chose qui va peut-être être un peu compliqué surtout au départ parce qu'ils se sont beaucoup projetés et je sais que certains veulent travailler là, les autres là. Ils ont déjà fait un peu leur film dans leur tête, on n'arrête pas de leur dire au début beaucoup de polyvalence, on va démarrer sur un projet pas tout en même temps. Donc vous allez devoir faire des trucs que vous n'avez peut-être pas envie au départ. Je trouve ça compliqué parce qu'il faut respecter le principe, on est là pour ça aussi. C'est de respecter un peu leurs envies, leurs compétences. Mais il y a les contraintes de faire tourner la boutique quoi en fait. » (Chargé·e de projet TZCLD, territoire 36)

Cette mise au travail des PPDE se situe par ailleurs dans une zone grise de l'emploi (Simonet, 2010). En effet, au regard du droit, un·e chargé·e de mission s'inquiète :

« Si on l'a fait contraint avec des horaires, avec demander du travail concret, avec du rendu final, on est foutus. » [...] « donc je veux surtout que tout ça reste bien, pas de salariés déguisés. On a fait vraiment attention à ça. » (Chargé·e de mission, territoire 44)

Ensuite, il n'est pas sans risque car les PPDE n'ont pas la certitude d'obtenir *in fine* un emploi. Un chef·fe TZCLD s'étonne ainsi de la mobilisation des PPDE sur son territoire pendant les quatre années de l'incubation, car fondée sur un avenir incertain :

« Là on est à environ 50 [volontaires]. On en a intégré 90. En fait, c'est incroyable le taux de mobilisation qu'on a réussi à avoir et c'est vraiment quelque chose sur lequel il va falloir qu'on se penche, parce que même en interne on a du mal à comprendre comment on a réussi à mobiliser un groupe d'une quarantaine de personnes sur 4 ans. Avec de l'espoir et des promesses. Parce qu'en fait c'est ça. Avec toutes les difficultés qu'on a rencontrées, les difficultés sur la candidature, la nécessité de la requalifier, le fait de devoir attendre le département. D'abord au début il ne voulait pas nous suivre et au final il a fini par nous suivre sur les dernières encablures. [...] Moi je leur ai souvent dit "je ne suis pas sûr que j'aurais fait pareil, je ne suis pas sûr·e que j'y aurai cru". » (Chef·fe de projet TZCLD, territoire 39)

De ce fait, cette incertitude conduit les acteurs de certains territoires, à faire le choix explicite de ne pas débiter les activités de travail et de production avant l'habilitation officielle de l'EBE, afin de ne pas trop impliquer les PPDE dans un projet qui ne soit pas assuré d'aboutir :

« On fait attention de ne pas... Elles [les personnes PPDE] sont bénévoles pour l'instant. On fait attention de **ne pas les mettre en situation de travail** parce qu'on n'a pas envie qu'ils aient l'impression **d'être frustrés**. On a connu ça à [Autre territoire]. Il y avait... Ils vendent déjà des trucs, ils ont une boutique. Les gens. Leur dossier a été ajourné **et ça a été hyper mal vécu**. » (Chef·fe de projet, territoire 44).

Ces inquiétudes exprimées par les porteurs de projet sont d'autant plus prégnantes que les PPDE sont pour beaucoup pris·es dans des situations de précarité qui appellent à des solutions urgentes.

4.4.3. Le temps long de l'incubation versus le temps de l'urgence des personnes privées d'emploi

Notre enquête peut être mise en miroir avec des travaux relatifs à l'insertion professionnelle, notamment celle des jeunes. Les logiques « entre précarité, incertitude et expérimentation » que Sarfati (2015), par exemple, mobilise pour les jeunes en insertion dans leur premier emploi, affecte ici ce projet de territoire de manière collective au cours de la période d'incubation (*Ibid.*). Dans un contexte d'insécurité généralisée (Gorz, 1997), les PPDE se trouvent en effet dans des situations d'incertitudes individuelles, vis-à-vis desquelles les institutions ne peuvent rien garantir. Dans le cas présent, les individus sont, peut-être paradoxalement, invités à entrer dans des projets institutionnels aux incertitudes et insécurités fortes, aux conséquences néanmoins très concrètes sur leurs conditions matérielles.

Certains PPDE se sont ainsi mis à distance de l'expérimentation **à cause de cette attente et de cette incertitude**. Ainsi, une personne d'une entreprise d'insertion qui est en lien avec des chômeur·euses témoigne :

« **Moi j'ai dans mes salariés qui m'ont déjà dit, oh moi je veux plus entendre parler de [Nom de l'EBE], ils ne m'ont jamais rappelé, machin.** Et donc bah non en fait on doit leur rappeler [...] aussi le but de l'EBE et ils sont clairs et donc du coup ils ne repartent pas fâchés. Donc ça c'est chouette, ils comprennent.

Q- Et vous leur expliquez comment alors le but de l'EBE ?

R- **Mais en fait tout simplement je leur dis écoutez, moi j'ai été honnête avec cette personne, j'ai dit est-ce que vous êtes dans l'urgence sociale ? Non.** Ben du coup forcément vous êtes un tout petit peu moins prioritaire. Mais il ne faut pas oublier que pour l'instant, il y a 14 postes de créés. Ils vont en créer plus, mais ça ne se fait pas non plus du jour au lendemain » (Travailleur·euse d'une entreprise d'insertion, territoire 36)

Le temps long de l'incubation suscite aussi **des situations d'insécurité économique et financière pour les PPDE** : certaines personnes privées d'emploi - inscrites sur la liste de mobilisation et par ailleurs très investies dans le projet - « misent tout » sur l'expérimentation TZCLD, ce qui peut les amener à prendre des décisions importantes (démission d'un emploi à temps partiel, location d'un nouvel appartement...), par anticipation de l'ouverture de l'EBE, alors même que ce sont des populations précaires dont la capacité à se projeter est contrainte (Abdelnour 2018)⁸⁵.

Ainsi une personne a mis fin à sa mission de travail à temps partiel afin de s'investir dans le projet de son territoire :

« Il n'y a **qu'une personne qui, en fait, travaillait à temps partiel et, du coup, a arrêté sa mission de travail à temps partiel et s'est consacrée au projet TZCLD**. Il y a un an, elle a vraiment arrêté et du coup elle s'est dit bon et bien en fait je me mets sur TZCLD parce que j'y crois. [...] C'est quelqu'un qui est âgé, problème de santé, de dos et du coup elle s'est vraiment

⁸⁵ La sociologue Sarah Abdelnour définit les nouveaux prolétaires comme « les dominés de la société capitaliste, dont l'emploi et les protections qui l'accompagnent sont discontinus et incertains, ce qui entame leur situation matérielle ainsi que leur capacité à se projeter dans l'avenir, et ce tant au niveau professionnel que personnel » (2018, p.97).

arrêtée en septembre dernier pour dire : “bah en fait moi du coup, je vais sur T’Z”. » (Chargé·e d’accompagnement des PPDE, territoire 44)

Une autre a signé pour un appartement plus grand, la mettant dans une situation financière difficile à la suite du retard pris par l’ouverture de l’EBE.

« Et **quand on m’a dit l’EBE va ouvrir, j’ai pris un appartement plus grand** parce qu’on vivait depuis dix ans dans un F1 de 32 m² à deux. Donc j’ai pris un F3 et **finalement l’EBE n’a pas ouvert tout de suite et on a galéré** quand même un petit peu financièrement [...] Bah on a serré la ceinture. » (PPDE, terrain 4)

4.4.4. Un renforcement de la défiance vis-à-vis des institutions

Dans des territoires durablement affectés par le chômage de masse et des situations de pauvreté persistantes, on observe, à rebours des intentions portées par la philosophie du projet, **une méfiance marquée de certains PPDE à l’égard des institutions et des dispositifs d’accompagnement social**⁸⁶. Cette défiance à l’égard des institutions s’inscrit plus largement dans une « crise de légitimité de l’État social » (Duvoux, 2009), particulièrement prégnante au sein des fractions populaires⁸⁷. Elle s’inscrit également dans une mémoire collective des promesses institutionnelles non tenues, contribuant à alimenter une posture de scepticisme vis-à-vis des perspectives offertes par l’expérimentation. Cette défiance se traduit tantôt par une incrédulité face aux objectifs affichés tantôt par une réticence à s’impliquer dans une phase d’incubation perçue comme incertaine, voire comme une nouvelle forme de mise à l’épreuve sans garanties effectives pour les PPDE.

« À [territoire 33], il y a une posture quand même qui consiste à dire que tant que ce n’est pas du réel, tu ne me la fais pas. Donc tu peux raconter ce que tu veux. Moi, tant que le CDI n’est pas devant moi, j’y crois pas. Donc il y a **une espèce de lassitude, de déception totale dans tous les dispositifs**. Et donc, une situation d’urgence, une situation tellement compliquée pour les personnes qu’hormis... **hormis des situations où malgré tout le foyer va pas trop mal donc je peux m’investir à côté dans un truc incertain, je peux prendre le risque** c’est quand même un territoire qui a besoin de choses qui soient concrètes et tangibles donc si on fait durer, on continue à faire durer, **on perd les gens**. » (Membre de l’animation régionale de la grappe, terrain 3)

L’engagement dans une expérimentation encore incertaine peut alors exposer les PPDE à **un risque de stigmatisation**, notamment au sein de leur entourage, où leur implication est parfois perçue comme une forme de naïveté (« tu te fais avoir ») ou d’illusion, renforçant ainsi un sentiment de **disqualification symbolique** potentiellement difficile à assumer :

« Donc ça fait 3 ans qu’on jongle. C’est épuisant. Ils me l’ont encore dit ce matin et c’est même épuisant pour les volontaires [...]. Et **là y’a des bénévoles, des volontaires, des demandeurs d’emploi de longue durée qui sont dans ces ateliers là depuis 3 ans maintenant** pour certains presque ou en quasi-bénévolat. Et qui nous ont encore redit ce matin qu’ils le font de plus en plus contre l’avis de leurs familles qui leurs disent qu’on les mène en bateau, que ça ne les mènera à rien et qu’ils perdent leur temps etc. Donc ils sont mis à rude épreuve les demandeurs d’emploi-là. » (Président·e d’un groupement de centres sociaux, terrain 3).

⁸⁶ Cette section rend compte du rapport aux institutions des PPDE et de leur gestion de la longueur de la PI. Rappelons que l’équipe de recherche n’a, à l’exception de cinq entretiens, pas interrogé directement de PPDE et qu’il s’agit ainsi de *discours sur*, appelant davantage de prudence interprétative. De plus, les entretiens des trois PPDE interrogées sur le terrain 44 ont été conduits à partir d’un guide centré sur la phase d’incubation mais ont été menés quelques semaines après l’ouverture officielle de l’EBE ; les deux hommes interviewés figuraient sur la liste d’attente pour devenir salariés. La troisième personne est devenue salariée dès l’ouverture de l’EBE, mais elle a rompu sa période d’essai après quelques semaines de travail (nous l’avons rencontrée après).

⁸⁷ Elle fait de plus écho au retrait croissant de l’État social au sein des territoires, en particulier des zones rurales, que renforcent les processus de dématérialisation des démarches (Deville, 2023).

Ces expériences résonnent avec d'autres travaux de la sociologie politique des classes populaires. Ainsi, dans des espaces populaires où le rapport à la politique est distant voire défiant (Collectif Rosa Bonheur, 2019 ; Siblot et Misset, 2019), l'engagement individuel des PPDE dans une expérimentation encore incertaine peut les placer en situation de dissonance sociale vis-à-vis de leur entourage, qui peut douter voire ne pas partager les mêmes représentations de la légitimité de cette démarche. En l'absence de reconnaissance institutionnelle explicite, l'engagement expose les volontaires à un risque de stigmatisation. En convoquant Goffman⁸⁸, ces constats peuvent être analysés comme une mise en tension entre l'identité revendiquée par les individus (celle d'acteurs engagés dans un projet d'utilité sociale), et l'identité qui leur est assignée par leur environnement social, ce dernier pouvant les considérer comme engagés dans un jeu de « dupes ».

« Je voulais insister sur quelque chose aussi. Ce qui en est ressorti, c'est que à la fois eux-mêmes comprenaient que c'était bien pour eux, que ça allait leur apporter quelque chose, et ça se voyait déjà. Même dans cette phase d'habilitation, on a vu que les personnes se métamorphoser socialement. **En revanche, ils avaient du mal aussi vis-à-vis de leur entourage, de leur famille, à la sortie de l'école, de dire qu'on fait ça et on va y aller.** Les personnes n'ont pas pu être vraiment porte-paroles...

Q- Parce que... ?

R- **Parce qu'on ne savait pas où on allait. Parce que c'était pas sûr. Il y a même des phrases qui, entre guillemets, de toute façon, ils se foutent de vous, ils vous mènent en bateau, il n'y aura rien au bout.** » (Président·e de CLE, territoire 37)

4.5. Les spécificités émotionnelles de la période d'incubation

Sans l'avoir explicitement demandé dans notre grille d'enquête, reviennent souvent au cours des entretiens des récits évoquant un sentiment de « solitude », de « colère », de « charge mentale », « d'épuisement », etc. Ce rapport rend compte d'autant de spécificités émotionnelles pendant la période d'incubation (§4.5.1). Celles-ci sont largement accentuées en cas d'abandon ou d'ajournement (§4.5.2.), les acteurs n'hésitant pas à convoquer des mots tels que « le cataclysme » ou encore « le traumatisme » que ces ajournements provoquent.

4.5.1. « Il y a eu de la frustration, de la colère, de la tristesse »⁸⁹

L'implication des équipes projet s'inscrit dans un contexte rationalisé avec lequel elles doivent composer. Il s'agit, d'abord, de la rationalité propre à tout engagement car on ne s'engage pas à la légère : réflexions et organisations sont nécessaires en amont. Puis, les acteurs se confrontent à la rationalité portée par le Fonds d'expérimentation tant du point de vue des procédures à suivre que de la temporalité. Ce contexte rationalisé n'empêche pas la survenance d'émotions, évoquées à de multiples reprises dans les entretiens. Au-delà de leur dimension psychologique, les émotions sont révélatrices des ordres sociaux en ce qu'elles relèvent d'un « ressort de réaction à autrui et d'adaptation du comportement à son égard » (Sommier, 2015, p.2).

Il y a tout d'abord la **colère** liée à la longueur de l'attente qui s'explique entre autres par le fait que certains territoires (comme le territoire 44) doivent passer par le Conseil d'État. Cette colère est souvent contenue. Ainsi, un·e porteur·euse politique de projet du territoire 44 explique : « moi j'aurais tendance à faire un peu de terrorisme à l'occasion, j'en ferais bien. Mais on reste droit dans nos bottes, on applique, on suit. On revendique, on râle parce que ça ne va pas assez vite, on revendique que ça aboutisse ». Cette colère est le fait aussi des PPDE, entre autres émotions rapportées par un·e chargé·e de mission du territoire 33, « Effectivement, sur les 43 personnes, on a entre 5 et 10 personnes déjà qui sont parties entre deux, sans pour autant retrouver un emploi. Mais... **Et il y a les autres**

⁸⁸ Pour le sociologue interactionniste, le stigmatisme renvoie ainsi à une disqualification de l'identité sociale d'un individu, en vertu d'une norme (1975).

⁸⁹ Chargé·e de mission, territoire 33.

personnes qui sont toujours là, donc effectivement, il y a eu de la frustration, il y a eu de la frustration, de la colère, de la tristesse » (Chargé·e de mission, territoire 33)

De plus, plusieurs récits témoignent d'un **sentiment de solitude** éprouvé par les porteur·euses de projet, **placé·es à l'interface entre les attentes** parfois pressantes des PPDE et des facteurs externes sur lesquels ils et elles n'ont que peu de prise, tels que les décisions émanant du Conseil départemental ou les exigences imposées par le Fonds. Un membre de la grappe raconte ainsi leur avoir délivré du « soutien psychologique » :

« C'est le seul truc où on engage les personnes privées d'emploi, où on leur laisse un peu le vide et on leur donne les clés du camion le plus souvent possible. **Sans certitude aucune.** [...] Et avec donc une exigence de fabrication d'un dossier de candidature qui est là, quoi. **Donc il y a pas mal de raisons de péter un câble.** Après d'un certain nombre de ces acteurs, je... **c'était proche du soutien psychologique**, vraiment. Des gens qui... (tire la langue en soupirant). Ils savent plus où se diriger, sont fatigués. C'est chaud. » (Membre de l'animation de la grappe régionale, terrain 3)

Un·e chargé·e de projet témoigne de son **sentiment de solitude** au cours de la PI :

« J'étais soulagé·e [au sujet de l'habilitation] parce qu'à la fin je sentais que **c'était devenu très lourd à porter et je me suis senti·e un peu seul·e ici au niveau de la collectivité.** Il y a des élus qui sont là mais bon, soulagée qu'il y ait un directeur qui arrive. Il y a tout ça quand même. Donc j'avais dit "Ouais si on est habilité je parle à la fête et tout", bon j'étais content·e, j'ai pas fait la fête mais j'étais quand même. [...] Mais en tant que technicien·ne, moi je vois bien que sur d'autres territoires, il y a des chargé·es de mission enfin voilà. Ils sont deux ou trois par équipe à tout porter. **Moi ça je n'ai pas, moi mon équipe c'était les PPDE en fait. C'est avec eux que j'ai tout créé. Je pense que ça, c'est la force de notre projet aussi.** » (Chargé·e de projet TZCLD, territoire 36)

La charge mentale et émotionnelle nous est rapportée dans certains récits :

« Mais c'est incroyable, on en discute souvent, d'avoir réussi à garder la confiance des gens comme ça et on est passé par des moment difficiles hein, encore l'année dernière au mois d'octobre **on était persuadé·es que tout allait tomber à terre parce que le département a fait mine de ne pas nous suivre.** Je me souviens qu'on a fait une réunion avec les volontaires où je n'en ai pas dormi pendant 2 jours quoi, où on leur a dit "peut-être que c'est foutu". **C'était lourd à porter.** [...] Je ne sais pas mais moi je sais que c'est quelque chose qui va marquer profondément ma vie professionnelle, vraiment. » (Chargé·e de projet, territoire 39)

Sur le territoire 37 (habilité), cet épuisement a été largement partagé, puis apaisé par l'habilitation.

« Il y a eu des moments on va dire un petit peu d'épuisement. C'était clair. Je pense que si vous interrogez d'autres acteurs de l'expérimentation **c'est le sentiment général** quoi. Il y a eu **franchement des moments d'épuisement.** Mais bon je pense que tout le monde était super motivé pour avancer et que finalement ça s'est bien passé. » (Co-président·e d'une EBE, territoire 37)

Un·e chef·fe de projet (territoire 44) va jusqu'à faire une comparaison avec une situation de guerre **"J'ai l'impression de revenir d'une guerre"**, puis face à notre étonnement, se reprend pour corriger "Non, non, pas une guerre, mais une grande aventure, quand même" ; grande aventure qui sera considérée par cette personne comme **un fait marquant de sa carrière professionnelle** : "si demain je mute, j'aurais laissé une trace avec le renouvellement urbain et avec TZ".

Ce sentiment d'épuisement tient, d'abord, au temps consacré au projet qui peut parfois **déborder sur la vie personnelle des acteurs.** L'élue à l'initiative de l'expérimentation sur le territoire 44 explique : "Il n'y a pas de regret, mais si vous écoutez mon époux·se, il·elle vous dira et je crois que je le·la suivrai un peu, en disant ça commence à bien faire. Alors pas le fait de ne pas être dans l'aventure, le fait de ce montage".

Enfin, le sentiment de stress est également présent : « Et franchement, la période d'habilitation, j'ai fêté ça quand ça a été fini, quand le dossier a été parti. Parce que **c'est 3 coups de fil par jour, 3 mails, c'est harcelant** ». En plus de ces multiples prises de contact, la visite sur site a elle-aussi été vécue comme stressante.

L'ampleur de la charge de travail, de la charge mentale, du sentiment de responsabilité vis-à-vis de publics vulnérables et les tensions liées à l'incertitude de l'aboutissement du projet et à la durée de l'attente avant l'habilitation provoquent un turn-over important dans les équipes de chef·fes et chargé·es de projet. Ces équipes font également face à une prévalence d'arrêts maladies relativement élevée.

4.5.2. Les conséquences individuelles et collectives en cas d'ajournement ou d'abandon

Plusieurs territoires ont mobilisé des ressources pendant plusieurs années (dans le cas cité ci-dessous au moins deux ans et demi de travail) pour un projet qui a finalement été abandonné, soit en raison de la décision du département, soit pour d'autres motifs : dans le cas d'ajournements ou de refus de financement des Conseils départementaux, les termes employés sont forts, comme le montre ce récit d'un·e membre de la Grappe sur le terrain 3, qui revient sur l'abandon du Conseil départemental qui affecte plusieurs territoires investis depuis longtemps dans les candidatures :

« Pour [Territoire 35] **ça a été traumatisant, ça a été une catastrophe, un tremblement de terre pour les personnes concernées**, l'équipe projet, l'équipe municipale, ça a été une déflagration [...] Quand on a vu ça, et que [Territoire 35] était... avait fait son dossier de candidature, tout était prêt, il ne manquait plus que la délib'. **C'est désespérant**. Moi, ça m'a vraiment... à la fois toute l'énergie qu'on y a passée, **mais ça m'a désespéré de voir tous ces gens mis au bord de la route comme ça. Il y a des [gens] formidables qui ont fait une dépression**, il y en a qui ne répondent plus au téléphone. Enfin, vous voyez, ça a été terrible. » (Membre de la grappe, terrain 3)

En cas d'un ajournement, la souffrance est palpable comme le mentionnent ces autres acteurs qui évoquent « Ah l'ajournement **il y a eu beaucoup de pleurs** » tout en rationalisant juste après : « c'est leur boulot » (Adjoint·e au maire, territoire 46).

Un·e autre élu·e mentionne le caractère difficile de ce premier rejet :

« Je sais qu'à [autre territoire], quand ils ont appris que le **projet ne passait pas, c'était terrible**. À la fois pour l'équipe qui le porte. **J'ai vu le maire, accuser le coup**. C'était difficile. » (Élu·e, territoire 47)

Un acteur de France Travail d'un territoire ajourné qui a ensuite repris sa candidature évoque quant à lui la déception des PPDE :

« **Alors, ça a été très dur**. Ça a été très dur. Dans les volontaires qui ont toqué à la porte, il y en avait qui étaient investis, il y en avait qui l'étaient moins [...] Certains m'ont dit que c'est pas grave, je ne me sentais pas finalement. **D'autres étaient vraiment choqué·es**. Notamment un·e volontaire qui était hyper investi·e depuis le début, qui était mon interlocuteur·ice privilégié·e dans le [structure 1]. C'est drôle parce que cette personne, je l'avais connue en tant que demandeuse d'emploi, dans le cadre de l'accompagnement global et je l'ai retrouvée dynamique et fidèle à ses valeurs. Je l'ai retrouvée naturellement dans le projet et elle s'est vraiment emparée de la chose et c'est elle qui faisait les premiers entretiens des nouveaux volontaires. C'est avec elle que je travaillais en collaboration. **Elle a donné énormément de son temps, je pense qu'elle était au moins 35 heures par semaine** dans les locaux ou à travailler sur le projet. **Et l'ajournement ça a été... elle a arrêté. Elle a arrêté**. Je crois qu'elle n'est pas officiellement sortie du projet, enfin maintenant oui. **Elle a arrêté, elle avait besoin de travailler [...]**. Et puis à un moment, financièrement c'est pas forcément possible. » [...] Mais n'empêche que ça a été un sacré choc pour les personnes qui étaient, notamment qui étaient vraiment, vraiment mobilisées. Et il y a eu un moment de flottement... **Moi-même, j'étais extrêmement affecté·e**. » (Agent de France Travail, territoire 46)

Dans le cas du territoire 313, où la période d'incubation avait débuté depuis deux ans et demi, un des deux maires des communes concernées décide subitement d'abandonner.

« **Donc on a eu un chef de projet là-dessus pendant deux ans et demi, trois ans, quelque chose comme ça. Et c'est pendant toute cette période-là qu'on a fait le... Comment dire... Le boulot pour la mise en place de l'homologation et certification, et puis... Et puis voilà, quoi. Jusqu'au moment où [Nom de la plus grande commune porteuse de la candidature] a jeté l'éponge, et donc il n'y a plus que [Ville porteuse d'une candidature dans la même région] qui a pu continuer.** » (Élu·e, territoire 313)

Les conséquences sont lourdes pour les PPDE :

« Et un beau jour, il [un des maires] nous a dit « écoutez, *don't act* ». Moi, je ferme la porte. Vous venez plus me parler de Territoire zéro chômeur. Je me retire. Il a fait un communiqué officiel. Il a fait un article dans la presse. Il a dit « c'est terminé, Territoire zéro chômeur » pour la ville [nom de la ville]. **Et donc on a pleuré.** Et puis après avec le renoncement de la commune, **c'est tous les espoirs qui s'effondrent.** » (Chargé·e de projet TZCLD, territoire 313)

Cette travailleur·euse d'un centre social ajoute :

« **Alors on a essayé de le faire le moins tragiquement possible en disant aux gens, certes, on ne va plus être sur Territoire zéro chômeur parce que c'est fini, parce que le maire... on ne peut pas leur mentir non plus [...]** Mais en gros, quand depuis trois, quatre ans, on nourrit l'espoir d'un demain meilleur parce qu'on sait qu'on va choisir son emploi, son temps de travail, qu'on va être en CDI, qu'on aura peut-être accès à la propriété, que le regard des enfants sur la famille va changer, parce que c'est sur toute cette dimension capacitaire que nous on a misé. **Tu ne peux pas le faire autrement qu'avec des sanglots dans la voix, en disant aux gens, on ne vous laisse pas tomber, mais Territoire zéro chômeur, il faut oublier.** » (Travailleur·euse d'un centre social, territoire 313)

Tout l'équipe se mobilise pour trouver des solutions de repli, plus ou moins opérationnelles, à destination des PPDE :

Q – « Et quels ont été les effets de...

R - **C'était catastrophique.** C'était quelque chose qu'on a vécu, [chef·fe de projet TZCLD] aussi, que... On était très heurtés. Moi, j'avais des personnes devant moi qui pleuraient pour dire que... Mais c'est toi qui es responsable. Et finalement, quand on a eu les nouvelles, moi, j'ai fait appel au·à la chef·fe qui gère le projet, le·a président·e de [association de centres sociaux], le·a directeur·ice, tout ça. J'ai dit, il faut qu'on fasse une réunion avec eux pour expliquer pourquoi. Parce que c'était violent. C'était très violent. Et toutes les promesses... Parce que nous, on a dit que ce n'est pas une promesse. Mais toutes les choses qu'on a dites, voilà, ça va aller mieux. En fait, ils avaient un... Ils avaient un... Ils avaient un rêve de je peux m'en sortir. Et au fur et à mesure, au jour ou au lendemain, il n'y a rien. Et là, en fait, on a essayé de trouver des solutions pour les personnes. Mais on ne pouvait pas trouver des solutions pour tout le monde. Et les gens, en fait, c'est le maire après qui a dit, mais moi, je vais trouver des solutions. Voilà. TZ, voilà. Mais moi, je vais trouver des solutions. Et finalement, un an plus tard, rien.

Q- Qu'est-ce que vous avez trouvé comme solutions ?

R - **Alors, on a trouvé des solutions peut-être dans les chantiers d'insertion.** On a fait appel aux partenaires. Pour dire, allez, comment... Allez, c'est... Voilà, on est tombés. Mais voilà, il faut se relever. Qu'est-ce qu'on peut faire ? Et on a essayé de trouver... Les partenaires, en fait, ils ont sorti des trucs pour nous aider.

Q - Donc, parmi les partenaires, les chantiers d'insertion, mais quoi d'autre ?

R - Les chantiers d'insertion et aussi France Travail. Voilà, je pense que tout le monde a mis la main à la pâte un petit peu. **Mais la ville, pas du tout. Ils ont fait des promesses. Mais derrière les promesses, il n'y avait rien.** C'est un peu... Moi, je trouve ça un peu politique. On dit, oui, on va faire ça, on va faire ça. Mais finalement, derrière tout ça, il n'y a rien. (Chargé·e de parcours, terrain 3)

Certains territoires ajournés ou ayant abandonné ont individuellement bricolé des solutions temporaires pour les PPDE impliqués, comme l'intégration sur des programmes d'IAE ou de chantiers d'insertion locaux ou encore le maintien d'une activité informelle pressentie sur l'EBE (territoire 313). Cependant, ces solutions sont loin des promesses initiales de TZCLD et ne compensent pas les années d'engagement bénévole de ces personnes précaires pour un projet qui ne portera finalement pas ses fruits.

Au total, l'engagement d'un territoire dans l'expérimentation conduit à une forme de responsabilité des porteur·euses de projet vis-à-vis des PPDE, qui peut avoir de lourdes répercussions émotionnelles lorsque les initiatives périclitent. Là aussi, il s'agit d'un impensé de l'expérimentation, et d'un effet de la longueur de l'incubation : **aucune compensation ou programme de repli pour les PPDE volontaires** ayant consacré du temps et s'étant projetés dans l'expérimentation n'est prévu, **faisant reposer sur elles et eux les risques que le projet ne soit pas habilité... à expérimenter.**

4.6. Le temps de l'urgence politique (montrer que ça marche) *vs.* le temps de la mise en place d'un projet complexe

Le rapport au temps du politique est enchâssé dans une dialectique complexe : tantôt fait d'urgences pour « montrer que ça marche » tantôt marqué par un temps long, celui du mandat, ou de l'incubation. L'urgence du politique est décriée et témoigne d'une difficulté d'arrimage de ce temps politique court-termiste et de celui de la mise en place du projet complexe qui nécessite concertation, travail partenarial et mobilisation sur le long-terme. Un membre de la grappe du terrain 3 explique :

« À un moment donné, alors c'est toujours très, très difficile, j'ai l'occasion de suivre les uns et les autres, c'est très difficile de mener ces dynamiques, ces constructions, ces consolidations de front, c'est le défi des équipes-projets opérationnelles, et puis que tout marche bien en même temps, à la même vitesse, tout ça, ça c'est extrêmement difficile. **Il y a toujours un qui va plus vite, un politique super motivé qui veut que ça aille... aller dans trois mois, on dépose.** Non, non, ce n'est pas comme ça que ça se passe. » (Membre de l'animation de la grappe régionale, territoire 3)

Cette urgence est critiquée parce qu'elle n'est pas raccord avec la complexité du projet, sur laquelle la plupart des enquêté·es insistent beaucoup :

« En fait, ce qu'il faut savoir, c'est que sur le projet, **il y a une succession comme ça de chef·fes de projet ou de personnes**, et qui, voilà au bout d'un certain temps, ont lâché prise parce qu'il y avait un manque de soutien, on n'en voyait pas le bout quoi. Et puis surtout, **un problème de structuration, c'est surtout ça. C'est complexe.** Il faut d'emblée réaliser une cartographie des acteurs, surtout partager la vision et faire en sorte, en rencontrant ces acteurs, d'avoir une vraie vision partagée à quoi est-ce qu'on veut concrètement aboutir à travers ce droit à l'emploi pour tous et l'entreprise à but d'emploi. » (Chargé·e de mission, territoire 33)

La mise en place nécessite également pour des acteurs qui ne sont pas issus de ce milieu de comprendre les enjeux internes à une collectivité :

« Mais en fait, **je n'avais pas compris tous ces enjeux internes à une collectivité où il faut comprendre assez rapidement, quelles sont les logiques de pouvoir, de décision, vers qui aller ?** Enfin voilà. Et tout ça, c'est compliqué quand on ne prend pas le temps de vous expliquer tout ça. Donc voilà c'était assez épique hein la première année. Donc... tant bien que mal, je réussissais à faire un ou deux ateliers par semaine avec un petit groupe de volontaires [...] Mais voilà, en fait, je cherchais aussi des solutions pour intégrer des nouvelles personnes, que le groupe puisse développer son projet. Enfin, voilà, c'était épique. » (Ex-chargé·e de mission, territoire 33)

Cette ex-chargé·e de mission explique ensuite en quoi la charge considérable de moyens à mettre en œuvre peut générer une certaine improvisation **et un recours au « système D » :**

« C'était épique parce qu'il n'y avait rien de formalisé, il n'y avait pas de conscience de... de ce que ça impliquait en termes de moyens humains, de moyens matériels aussi pour faire travailler, expérimenter des activités. Si vous n'avez pas un petit peu de matériel pour prototyper, puisque vous avez un prévisionnel à élaborer. [...] **Tout se fait vraiment, enfin tout se faisait... Vraiment, système D.** Système D. Un manque d'anticipation des besoins et de ce que ça implique dans l'accompagnement, l'encadrement. Alors une fois, au [centre de formation], il y a des volontaires, par exemple, qui avaient repeint une salle. Ils étaient bons bricoleurs, donc ils étaient contents. C'est vrai qu'ils ont fait un super boulot. Voilà. Mais en fait [...], **tout se faisait de façon assez improvisée, en fait.** » (Ex-chargé·e de mission, territoire 33)

Ce travail de concertation et de mobilisation est parfois sous-estimé par les élu·es, par hâte ou par naïveté :

« C'était une volonté politique d'avoir une entreprise à but d'emploi, d'être labellisé Territoire Zéro Chômeur. Mais derrière, **il n'y avait pas de conscience de tout ce travail de mobilisation à faire en amont** pour... » (Chargé·e de mission, territoire 33)

La complexité de la mise en place se trouve aussi percutée par les temporalités du politique, et notamment de son calendrier électoral :

« Totalement, il [le maire] a bougé. Même s'il a envie que ça aille vite et beaucoup plus vite. Et qu'il était très gêné qu'on ait mis autant de temps, mais c'était pas dépendant de ma seule volonté (*rire*). Et **qu'il ne comprenait pas pourquoi ça ne marche pas plus vite que ça quoi, et qu'il voudrait peut-être déjà, vu qu'on va rentrer en période d'élection**, que ça soit encore plus important. » (Ex-directeur·ice de projet, territoire 33)

La longueur du processus d'habilitation est aussi un risque pour le portage politique. Des fonctionnaires de mairies et des élu·es révèlent ainsi ne pas avoir encore engagé de démarches d'habilitation, malgré la présence de l'expérimentation dans leur programme, car il est **trop risqué pour la municipalité de lancer le projet sans avoir de résultats à la fin du mandat**. Si l'incubation n'a pas démarré dès le début du mandat, cela ne vaudrait plus la peine de la commencer à trois ans de la fin, sinon risquer de mettre à leur bilan un projet en chantier ou avorté. C'est tout l'intérêt de notre enquête qui donne à voir des territoires qui abandonnent face aux ressources considérables à investir au cours du temps d'incubation, tout en signalant les risques pris :

« Alors c'est plutôt une question qui appartient à nos élus parce que souvent, hélas, le *timing* qui est le leur est celui de leur mandat. Donc j'ai envie de vous dire, voilà, là **on est à deux ans de la fin du mandat. Est-ce que ça aurait encore du sens ?** Euh... voilà donc voilà pour moi c'est des questions qui doivent se reposer sans doute à l'horizon du prochain du prochain mandat. » (DGS, territoire 43)

Puis, la gouvernance partenariale de TZCLD peut contrevenir aux habitudes politiques des élu·es. Après avoir souligné une « moindre implication » de l'une des communes, porteuse d'une candidature, un acteur municipal précise au sujet des enjeux de gouvernance :

« C'est vrai que parfois, on avait du mal à avoir des élus de [Commune plus grande porteuse de la candidature, territoire 313]. Je crois que c'est arrivé. Comme quoi, c'était pas toujours simple à avoir des élus. Il y avait ça. Il y avait le côté... locaux, le côté humain, présence, le côté locaux, et c'est vrai que parfois ils étaient beaucoup plus... après ça je dis pas que c'est forcément négatif parce que parfois faut aussi bien analyser les choses et pas foncer droit dans le mur, mais c'est que parfois ils étaient aussi très... **ils mettaient les freins** on va dire sur certains. Ils étaient là... Ils se posaient beaucoup de questions. Ils n'étaient pas très... **Ils étaient longs parfois à donner des réponses.** Ils n'étaient pas forcément porteurs du projet. Ils se faisaient plus tirer qu'être porteurs du projet. [...] Et puis après, **je pense aussi qu'il y avait le fait que c'était pas non plus uniquement leur projet.** C'est vrai que parfois, ça, à mon avis, ils avaient du mal un peu avec cette idée que c'était un projet en collaboration avec beaucoup d'acteurs, donc beaucoup de parties prenantes. [...] Et ça, c'est vrai qu'ils avaient peut-être, à mon avis, commune [Commune plus grande porteuse de la candidature, territoire 313] dans leurs projets,

de manière générale, ils aimaient bien être vraiment décisionnaires de leur projet, que ça soit vraiment les leurs. Et là... **Je pense aussi qu'il y avait un nombre important d'acteurs impliqués dans ce projet**» (Employé·e d'une des communes porteuses de la candidature, territoire 313)

Le caractère novateur de l'expérimentation TZCLD vient bouleverser les habitudes de travail des membres des équipes projet et des acteurs de la mairie, et peut donc entrer en tensions avec leurs pratiques habituelles.

Conclusion

La longueur de la période d'incubation est un constat commun à l'ensemble des territoires enquêtés. Les équipes en charge des projets lui reconnaissent une certaine utilité pour préparer le territoire à l'expérimentation. Ainsi, la période d'incubation permet la mobilisation des partenaires sur le territoire et la structuration d'une gouvernance territoriale complexe. Elle est également vue comme nécessaire à l'acculturation aux concepts, processus et à la logique interne de TZCLD des différents acteurs impliqués sur le projet. Certaines équipes notent également que l'incubation permet de travailler à la professionnalisation des PPDE avant le démarrage de l'EBE et de respecter leur rythme dans la co-construction du projet. Des porteurs de projets considèrent cette durée, associée aux exigences du Fonds, comme légitime pour prouver que l'expérimentation de TZCLD sur le territoire sera un futur succès. Dans tous les cas, les équipes et les acteurs des territoires non engagés ont intégré la durée d'incubation comme une variable incontournable des projets TZCLD. Pour ces derniers, cette longueur, associée à l'incertitude de l'habilitation, fait cependant partie des premières raisons avancées pour expliquer un non-engagement dans le processus, malgré un intérêt initial de leur collectivité.

En dépit de cette longue incubation, les équipes et les PPDE mettent en place une diversité d'innovations sociales, permettant de maintenir la mobilisation dans le temps long et de la rendre plus acceptable pour les personnes accompagnées. Désormais le projet TZCLD consiste davantage dans l'accompagnement des PPDE vers l'activité en général, et l'EBE et l'embauche de certains PPDE en son sein n'est que l'un des nombreux outils mobilisables pour cet accompagnement.

Cependant, si cette durée de la période d'incubation est connue, aménagée, et que certains bienfaits lui sont reconnus, elle est **toujours présentée comme source de difficultés, voire de souffrances, pour les personnes impliquées**. Ainsi, elle engendre des obstacles pour la mobilisation des PPDE, difficiles à convaincre d'intégrer un projet aussi incertain et pour qui **le temps d'attente de l'habilitation est inconciliable avec l'urgence de leur situation**. L'incertitude et la lenteur du processus éveillent parfois une défiance vis-à-vis de l'institution et les personnes mobilisées peuvent faire face à l'incompréhension et au jugement de leur entourage vis-à-vis de leur engagement sur un projet aussi risqué et peu concret. Les équipes en charge des projets se sentent, de leur côté, responsables des PPDE mobilisées et la longueur et l'incertitude de l'habilitation sont pour elles source de pressions et de fortes inquiétudes. Les réactions en cas d'échec d'ajournement ou d'arrêt du projet montrent l'ampleur de l'investissement personnel et émotionnel de l'ensemble des parties prenantes, qui **vivent ces échecs comme des cataclysmes**. Les élu·es, de leur côté, sont mis en difficulté face au manque de résultat d'un projet souvent médiatisé et qui peut ne pas aboutir sur la durée de leur mandat, les mettant en situation d'échec vis-à-vis de leur électorat. En cas d'échec, les PPDE, pour certain·es investi·es depuis plusieurs années, sont parfois basculé·es vers d'autres solutions d'accompagnement vers l'emploi telles que les chantiers d'insertion, dans des formats et des types de contrats pour autant bien loin de la promesse de TZCLD d'une part, et qui ne peuvent accueillir tous les PPDE d'autre part. Par ailleurs, pour certains abandons, nous ne savons pas du tout ce que sont devenus les PPDE engagés.

Ainsi, si elle est souvent perçue comme utile par les acteurs impliqués, **la longueur du processus d'incubation met en difficulté l'ensemble des parties prenantes**, des équipes projets, aux élu·es, en passant par les PPDE. L'incertitude quant à sa durée et son aboutissement positif rendent cette longueur d'autant plus difficile à accepter et à gérer pour les personnes impliquées. En effet, **si**

L'incubation a des bienfaits pour la structuration du projet, il faudrait garantir davantage sa limitation dans la durée et son aboutissement positif, peut-être en intégrant cette période comme un temps à part entière de l'expérimentation. Ainsi, une garantie d'habilitation dès le début de l'engagement d'un territoire, sous réserve de l'atteinte de certains objectifs dans un temps imparti, permettrait de limiter les risques pesant sur les territoires et les PPDE, à qui on demande à l'heure actuelle une mobilisation extrêmement importante, sur un temps long, sans revenu et sans aucune garantie de résultats, alors qu'elles font partie des publics les plus précaires.

Chapitre 5. Mobiliser des ressources importantes et organiser l'activité

De manière générale, les ressources à mobiliser dans le cadre de TZCLD sont multiples, comme l'ont montré les travaux d'analyse de la première loi (Fretel, Jany-Catrice, *op. cit.*). Ici, ce sont néanmoins les ressources mobilisées pendant la période d'incubation, donc celle qui précède l'expérimentation, qui nous intéressent. Avant de présenter les perceptions des acteurs face à la multiplicité des ressources à mobiliser, sont d'abord exposés quelques cas paradigmatiques de ces ressources humaines et matérielles nécessaires pendant la phase d'incubation (§5.1.). Ensuite, ce chapitre présente la ressource que constitue l'héritage partenarial antérieur (§5.2.), puis les ressources économiques (§5.3.), qu'elles soient en termes de locaux, de ressources humaines, de bénévolat, etc. Il aborde ensuite les organisations des CLE et des EBE déjà en place au cours de l'incubation (§5.4.). Le chapitre se clôt sur la question des inégalités territoriales et des abandons induits par la nécessité de ces ressources (§5.5.).

5.1. Quelques études de cas à propos des coûts suscités par la période d'incubation

Nous présentons dans ce qui suit l'état des moyens mobilisés pendant la période d'incubation sur trois territoires anonymisés.

Encadré 8. Moyenne des ressources nécessaires selon la grappe du terrain 3

Sur le terrain 3, la grappe régionale nous donne ses estimations par rapport aux 16 projets qui ont été identifiés (bien que tous n'aient pas mobilisé autant de moyens, certains ayant jeté l'éponge avant, comme précisé antérieurement) :

« Quand vous parliez au niveau, je resitue un petit peu les moyens de construction du projet, vous avez parlé du coordonnateur, du chef de projet. Mais attention, ça peut être une personne, ou dispatchée entre différents... Mais à côté, il y a l'équipe projet qui construit avant peut-être l'entreprise à but d'emploi et sa direction, avant. **Et ça, on considère dans les récits, les écrits généraux, il faut tabler sur un équivalent entre 3 et 5 ETP consacrés à la construction du projet, avec aussi, bien sûr, il y a le côté CLE, les partenaires, tout ça, et puis, bien sûr, la dynamique avec les volontaires, les chômeurs de longue durée, qui n'est pas, soyons honnêtes, qui n'est pas non plus une mince affaire, de passer aux souhaits, aux volontés, les faire émerger, les faire évoluer dans leur parcours, en partant de situations très difficiles, très fragilisées, construire individuellement, positivement, collectivement. C'est tout un art et c'est toute une pédagogie qui nécessite des moyens. Et ça, il faut en tenir compte dans les conditions du projet avançant »** (Membre de la grappe, terrain 3).

Sur le territoire A, le projet a débuté en 2021 sous l'impulsion d'un maire positionné à droite de l'échiquier politique. Au niveau des ressources humaines mises sur le projet, **un ETP « chargé·e de projet » est recruté pendant deux ans par la mairie** et maintenu après l'habilitation pour l'accompagnement des PPDE en attente de recrutement dans l'EBE. Un **tiers d'ETP** est mobilisé sur la mise en place de l'expérimentation *via* la **direction du CCAS**, qui mentionne que ce tiers est sous-estimé par rapport à son travail effectif. **L'élue en charge de la politique de la ville et des affaires sociales** est fortement investie dans le portage du projet (participation aux réunions avec la grappe et les partenaires extérieurs, montage du dossier, mise en place du CLE, communication avec le Fonds) pendant les trois ans qui précèdent l'habilitation. **La métropole fournit également un ETP** pour l'accompagnement des TZCLD, partagé entre trois projets. Concernant les ressources matérielles, **la ville prête des locaux pendant un an**, moyennant un petit loyer une fois l'habilitation reçue (autant de loyers non perçus en raison du retard pris au cours du processus d'habilitation). Au sein de ce local, **des travaux d'aménagement** (électricité et peinture) sont réalisés **bénévolement**

par les PPDE et en partie par l'équipe technique de la mairie. La communication sur le projet est également prise en charge par la mairie. Ce territoire reçoit une **subvention de l'EPCI de 35 000 euros** qui servira à financer le salaire de la direction de l'EBE avant l'habilitation et l'ouverture de l'EBE. Il y a un long délai entre l'examen du dossier et l'habilitation du fait de la nécessité de passer en Conseil d'État pour les territoires candidats en fin de seconde vague. L'habilitation a finalement lieu au printemps 2024 et l'EBE ouvre deux mois après, à la suite de son conventionnement.

Sur le territoire B, il faut distinguer deux phases : une première plutôt laborieuse avec peu de ressources mises sur le projet, puis à la suite d'un échec auprès du Fonds, une seconde phase qui démarre un an et demi avant l'ouverture de l'EBE où sont mis des moyens considérables par la mairie en vue de l'habilitation. Ce territoire urbain administré par une mairie de droite se caractérise par son fort taux de chômage, qui avoisine les 30%. **La mairie est intéressée dès la première phase d'expérimentation** (1^{ère} loi) en 2018. Au démarrage du projet, ce sont **deux centres sociaux qui portent le projet**, mais dont les chargées de mission ont d'autres priorités et pour qui il est compliqué de « dégager du temps ». Parallèlement à TZCLD, un de ces deux centres sociaux met en place **une coopérative**, qui embauchera des PPDE mais pas uniquement. Cette coopérative développe des activités de restauration, de conciergerie et de couture. Pensée au départ comme une préfiguration de TZCLD, la coopérative prendra finalement un rôle complémentaire avec l'idée de pouvoir y accueillir des PPDE sur la liste de mobilisation (contrat d'un an renouvelable deux fois), sans pour autant avoir le statut d'une EBE. Pour animer TZCLD, **la mairie embauche un.e chargé.e de mission insertion** dès janvier 2019. Au départ, l'animation TZCLD représente la moitié de son temps de travail, puis rapidement 80 %. Un.e chargé.e de projet TZCLD sera recruté.e à la mairie (1 ETP) pendant un an de septembre 2022 à septembre 2023. La collaboration entre ces deux chargées de mission, les centres sociaux, et la mairie est compliquée. Un dossier est finalement déposé au Fonds, mais avec des locaux qui ne sont pas en état et des activités peu en adéquation avec les souhaits des PPDE. À la suite du retrait de ce dossier, **une Maison de l'Emploi est mandatée** avec une subvention de 100 000 euros de la mairie pour déposer un nouveau dossier et **trois ETP sont recrutés : un.e chef.fe de projet ; un.e chargé.e d'activités et un.e chargé.e de parcours**. Au total, en ressources humaines financées, **nous totalisons plus de 10 ETP** (d'une année) avant l'habilitation. En ressources matérielles, la Maison de l'Emploi bénéficie de trois ans d'exonération de loyer, d'un abonnement internet et de l'équipement mobilier pris en charge par la mairie. Le local de l'EBE est géré par un bailleur social, et bénéficie d'un loyer très modéré. La mairie a préempté ce local et se porte garante du bail. Enfin, pour faire face aux inquiétudes du Fonds concernant les activités, la mairie s'est engagée dans une lettre apposée au dossier à requérir 1 000 heures de prestation à l'EBE (entretiens des locaux de l'école, propreté urbaine, etc.). **Le territoire est finalement habilité à l'été 2024**. En raison de problèmes de locaux, de ressources humaines et de choix des activités, le conventionnement de l'EBE n'aura cependant lieu qu'en décembre 2024. Au premier CLE après l'habilitation, le maire revient dans son discours sur ce « le long fleuve pas tranquille de la labellisation⁹⁰ », puis un PPDE prend la parole pour parler de son parcours, lui qui est présent auprès de la mise en place de TZCLD depuis 2019, il a finalement signé son CDI en 2025, six ans après.

Sur le territoire C, l'initiative démarre en 2018 alors que le maire est approché par une personne d'ATD. Ce territoire semi-rural compte environ 15 000 habitant.es. L'initiative TZCLD a été portée par l'ancienne mairie et par un groupe de volontaires fortement mobilisé. À cette époque, un.e chargée de mission à la ville responsable des « projets transversaux » est mandatée pour animer la mise en place de TZCLD. Cela représentera 80% de son temps de travail. **Avec un groupe d'environ 20 PPDE**, une association est créée avec des réunions hebdomadaires qui auront lieu pendant 4 ans. Cette association bénéficie au départ d'une subvention de la ville. Après les municipales de 2020, le changement de majorité politique fragilise l'initiative, alors que la nouvelle mairie de gauche ne garantit pas de financement au motif d'avoir récupéré des comptes endettés de la ville. Elle accepte de poursuivre le financement de l'ETP de chargée de mission et le prêt de locaux pour l'association des PPDE. La mairie prête également un local de vente pour l'EBE, cependant peu attractif (non chauffé

⁹⁰ Notes de terrain, janvier 2025.

et sombre). Il faut donc partir en quête de nouveaux financements pour le lancement de l'EBE. C'est un groupement d'employeurs local qui prêtera finalement 40 000 euros à l'EBE pour financer le salaire de la direction. **Un local est mis à disposition par la Communauté de Communes pour l'EBE.** Elle finance également la réfection du toit (100 000 euros) tandis que les bénévoles prennent en charge les travaux de peinture et d'installation d'une pompe à chaleur. Ce territoire se fait aider par un cabinet de conseil privé pour la constitution du dossier à soumettre au Fonds. Après des allers-retours avec le Fonds ETCLD, le territoire est finalement habilité en juillet 2023, puis l'EBE conventionnée ouvre en octobre 2023.

5.2. La ressource que constitue l'héritage d'une gouvernance territoriale antérieure

Ce n'est pas seulement le cadre réglementaire du projet TZCLD qui conditionne les capacités d'action, la mobilisation des ressources et la possibilité d'une coordination sur les politiques de l'emploi territoriales. En effet, c'est aussi **l'existence de pratiques partenariales antérieures** caractéristiques d'une « gouvernance territoriale » (Epstein, 2015) qui fournit un héritage politico-administratif local parfois très riche. Cet héritage partenarial, lorsqu'il existe, constitue une ressource territoriale mobilisable par le projet en émergence (Tabet, 2022). Lorsqu'il est absent, la période d'incubation des projets et le travail de mobilisation des partenaires qui y est réalisé participent à construire cette ressource pour le territoire (Leloup et al., 2005). Nous reviendrons sur ce point en partie II, et nous nous contenterons ici de l'esquisser pour souligner l'importance de ces ressources partenariales en période d'incubation.

Ainsi, le territoire 44 bénéficie d'un fort héritage partenarial. Des problèmes récurrents de chômage, avec une large partie de la population touchée par la pauvreté et par des problèmes de santé, ont conduit les élu·es à s'engager dès les années 1990 dans une collaboration avec différents acteurs du territoire afin de dépasser ces difficultés. Ces collaborations ont permis à l'équipe projet de se mobiliser pour l'expérimentation avec plus de facilité, de confiance, d'avoir des habitudes de travail en commun et donc de gagner du temps. En ce sens, l'histoire du territoire et les proximités d'acteurs préexistantes constituent une véritable ressource. Ces ressources partenariales prennent du temps à se développer car elles reposent principalement sur des liens de confiance. L'importance de l'histoire locale est notée par un·e membre de la grappe de ce terrain 4, qui voit même en TZCLD un « prétexte » pour renforcer cette coopération :

« Maintenant, moi, je reste persuadé·e que, comment dirais-je, l'habilitation et la création possible de l'EBE, c'est aussi un prétexte à la concertation, parce que je veux ça. Mais clairement, c'est aussi une des grosses plus-values... Sur le territoire de [territoire 44], on le montre bien, parce qu'en fait, ils ont depuis des années ce qu'ils appellent « un carrefour », qui n'est ni plus ni moins **qu'un comité local avant l'heure.** » (Chargé·e de mission au sein de la grappe, terrain 4)

La dimension facilitatrice de l'existence préalable d'un écosystème associatif et de l'insertion et de l'emploi est également soulignée pour le territoire 47 :

« Là aujourd'hui, la structuration est quand même je crois bien aboutie, c'est pour ça qu'on dépose. On a un écosystème... Alors la ville de [Territoire 47] avait déjà, au travers d'un certain nombre de dispositifs politiques de la ville notamment, **elle a une vraie expertise en interne et un écosystème qui fonctionne très bien** de ce point de vue-là. **Donc ils ont quand même assez facilement ramené tous ces acteurs autour de la table.** » (Élu·e, territoire 47)

Des territoires ayant finalement choisi de ne pas s'engager dans une démarche d'habilitation évoquent de leur côté cette absence de coordination des acteurs locaux de l'insertion et de l'emploi sur leur territoire et le manque que cela peut représenter. Ainsi, le·a DGS du territoire 43 explique :

« On s'était rendu compte de ça sur certains demandeurs d'emploi où en fait, une même personne allait passer par deux, trois bureaux et à qui on allait proposer les mêmes outils et qui pouvaient se dire à un moment donné, je ne comprends pas, j'ai déjà dit « non ». Notamment la mission locale qui est accueillie dans les locaux de la ville. [...] Donc voilà, on avait bien identifié

qu'il y avait un sujet, mais on... **j'ai pas voulu et puis on n'a pas voulu collectivement définir une espèce de de ... d'organisation préalable**, mais c'est-à-dire, bon, voilà, on se verra et on définira une façon d'accompagner les agents, euh les usagers, en fonction effectivement de ce qu'on verra comme réalité.

Q - Du coup, il ne s'est pas encore du tout structuré une sorte de coopération entre tous ces acteurs ?

R - Non. » (DGS, territoire 43)

Ces pratiques partenariales antérieures, ou encore la capacité des porteurs du projet à capitaliser à partir d'expériences passées, s'avèrent déterminantes dans la conception du projet dès la phase d'incubation, aussi bien pour accéder à des ressources financières là où elles peuvent l'être (connaissance des dispositifs, agilité et compétences pour répondre à des appels d'offre ou à manifestation d'intérêt), ou bien pour obtenir la crédibilité nécessaire auprès des acteurs du territoire et des financeurs potentiels. Ainsi, les compétences de l'équipe projet et leur connaissance de l'écosystème local permet d'activer la ressource territoriale qu'est cette gouvernance partenariale pour le projet TZCLD, et ainsi de participer à la « recherche de consensus » qui fait partie des prérequis de la mise en place.

Nombres de territoire mentionnent par ailleurs le caractère essentiel du soutien voire du portage politique. Par exemple, sur le territoire 37, un·e membre de l'équipe projet reconnaît que le soutien de la mairie est essentiel pour développer l'EBE et « aider économiquement le projet » :

Q - « Comment vous voyez un peu le modèle économique de l'EBE à terme ? Parfois, on parle d'une non-recommandation. Comment vous voyez un peu l'évolution possible de l'EBE au niveau économique ?

R - Je pense qu'il faut travailler peut-être à l'avantage. J'ai vu, il y avait une vidéo hier qui parlait du projet dans le 20^e arrondissement de Paris. **Ils ont dit qu'en fait, ce qui a aidé le projet énormément, c'est le travail, le soutien de la ville de Paris, mais aussi de l'arrondissement.** Et je pense que c'est en travaillant avec eux sur les projets que ça avance économiquement. Parce que sinon, s'il faut trouver les financements, les entreprises, les gens, c'est trop difficile pour les personnes qui sont éloignées de l'emploi. En fait, parce qu'on demande de faire plein de choses. Mais si déjà, on peut mettre en place des projets que la ville veut mettre en place, mais en faisant appel à l'EBE. En fait, **ça peut aider économiquement le projet** ». (Coordinateur·ice des parcours dans l'équipe projet, territoire 37)

Sur le territoire 44, au-delà de l'expérience passée, l'élue investie sur TZCLD met en avant les compétences du·de la chef·fe de projet qui maîtrise cette dimension partenariale, puisqu'il·elle a participé à sa mise en place depuis des années dans son rôle de directeur·ice du CCAS :

« C'est vrai que moi, mon·ma directeur·ice de CCAS, qui est aussi le·a chef·fe de projet, il·elle a la fibre de ce type de mode de fonctionnement, alors **il·elle a travaillé pendant des années sur une charte partenariale**. Parce que encore il s'agit de... je vous parlais de Pôle emploi, qu'on n'a pas forcé, mais on a dû insister. Je me rappelle avoir fait des forums pour l'emploi où ils se faisaient tirer l'oreille pour venir, parce qu'ils ne se les intéressaient pas, qu'il n'y avait pas le temps, etc. **Il·elle s'est battu·e avec le CMS** pour arriver à les intégrer dans des dispositifs de rencontres et d'échanges. Ils ont rédigé, vous ne pouvez pas imaginer, les échanges pour faire une charte partenariale avec le département pour qu'ils acceptent de, chacun est maître de son... de son réseau, de ses méthodes, de ses moyens, et c'est affreux, mais c'est comme ça. Et donc **on a créé des habitudes de travail, créé des modes de fonctionnement qui font que les uns et les autres se connaissent, se reconnaissent, s'apprécient, font appel les uns aux autres, ça demande un temps de travail**. On n'en est pas tous au même point. » (Elue, territoire 44)

Sur le territoire 11 par exemple, le·a chef·fe de projet avait une forte expérience dans le domaine du montage de projets de développement local et de travail auprès des élus :

« Dans la deuxième partie, dans **le deuxième mandat de mon poste de collaboratrice, j'accompagnais la démarche TZCLD. J'ai fait un peu office de chef-fe de projet sur TZ.** Pour le territoire [11]. J'ai emmené la candidature jusqu'à l'habilitation et je suis partie. **J'avais en plus déjà cette expérience, les comités locaux pour l'emploi, la démarche.** La seule partie que je ne connaissais pas, c'était l'EBE. Je suis partie avant que l'EBE soit constituée. » (Directrice de l'EBE, territoire 11)

Sur le territoire 18, le·a chef-fe de projet de TZCLD souligne qu'il·elle est arrivé·e fort·e de son expérience antérieure, en particulier pour identifier tout une série d'impensés, notamment concernant les investissements. Cela l'a conduit à **penser très tôt la question de l'investissement.** La stratégie a donc consisté à **contracter quelques mois avant l'ouverture de l'EBE un premier crédit** (90 000 euros) pour assurer un fonds de roulement, puis d'utiliser une partie de la dotation d'amorçage (qui était de 260 000 euros) pour convertir ces 90 000 euros en investissement. Un second investissement de 100 000 euros a ensuite été conduit en année 2, après la deuxième importante vague d'embauches.

« Le deuxième [impensé de la première vague de TZCLD], c'était sur le volet plutôt modèle éco et développement d'activités. Beaucoup d'EBE étaient parties un peu de rien avec l'idée que le financement de l'emploi allait solvabiliser l'ensemble des activités. Or, il y avait tout un ensemble de ressources différentes propres à une entreprise, de fonctionnement, d'investissement qui a été peu pensé. » (Ex-chef-fe de projet, territoire 18)

Au-delà de ces expériences, héritages et capacités à œuvrer ensemble et dont on reparlera avec plus de méthode dans la partie II de ce rapport, nous présentons ci-après les différentes ressources matérielles et humaines mobilisées en période d'incubation dans les territoires enquêtés.

5.3. Les ressources économiques mobilisées

Dans leurs travaux à propos de la première loi, Fretel et Jany-Catrice (*op. cit.*) avaient insisté sur la sous-estimation des besoins en capitaux, de locaux des EBE, de ressources humaines etc. Cette sous-estimation a fait partie des points d'achoppement dans les expérimentations de la première vague.

« La mise en œuvre du projet TZC souffre terriblement de ce parti pris exclusif de l'emploi. Il conduit à des angles morts comme autant de sujets de discorde qui pourraient être évités dans une seconde phase de déploiement du projet. Notre analyse montre que la rareté des espaces *matériels* d'activité professionnelle mis à disposition, prérequis ordinaire de construction de n'importe quelle entreprise, œuvre comme un frein dans la mise en place du collectif, et dans une projection sereine vers des activités répondant aux souhaits et compétences des salariés. **La recherche continue de locaux pour le démarrage de l'activité et son déploiement constituent une source permanente d'inquiétude.** Des conflits d'usage de l'espace apparaissent, des salariés se retrouvant, selon des capacités diverses à faire face à l'exiguïté, à jouer de l'exit ou du travail partiel pour se mettre à distance des conflits potentiels ou avérés. La multiplication de petits espaces de travail dont la logique repose sur la disponibilité, affaiblit d'autant l'idée d'appartenance à un même collectif de travail » (Fretel, Jany-Catrice, *op.cit.*, p. 238).

Si ce constat a été entendu et que dans la deuxième loi il est prévu une dotation d'amorçage, dans les faits, la contrainte a été en partie déportée en amont, dans la phase d'incubation, posant de nombreuses difficultés aux acteurs.

5.3.1. Les locaux sont une ressource clef

Les locaux sont ainsi présentés comme une ressource primordiale dans l'ensemble des entretiens. Pour en citer quelques-uns :

« Parce que la préparation locale, elle n'est pas mince. Il faut mobiliser. Mais dans la préparation locale, **il faut par exemple qu'on soit au clair sur les locaux.** Là, on se rend compte que deux ans après, on ne sait toujours pas où les gens vont atterrir pour travailler. [...] **Réserver des**

locaux ou des terrains tant qu'on n'est pas habilités, c'est compliqué. Il faudrait un système d'options, de promesses de vente, ou je ne sais quoi, qui permettent quand même pour que l'EBE, une fois qu'elle est créée, elle n'ait pas en plus à passer des années à savoir comment elle va arrêter d'être une nomade. » (Président·e du PETR et de « La grappe » réseau associatif départemental des projets TZCLD, territoires 21 à 27)

« En fin de compte, **la boutique, elle a dû être soutenue par la mairie, par la subvention par la mairie.** Mais la mairie, elle ne va sûrement pas accepter ce financement de boutique x temps. Et la mairie, elle a été là, elle est là pour le coup de pouce. » (Directeur·ice de l'EBE, territoire 47)

« Ensuite **pour l'EBE, c'est la problématique du local**, effectivement, où nous on s'est réfugiés lors de l'habilitation sur le premier, enfin pas le premier local, mais le premier local disponible qu'on a pu trouver sur le territoire, avec ses qualités et ses gros défauts, qui aujourd'hui effectivement est un gros frein pour le développement de l'EBE et de ses activités, qui coûte énormément cher pour des conditions sécuritaires assez limitées. Et qui ne permet pas effectivement de mettre en place des activités de manière sereine au sein de l'équipe même des salariés. **Donc, c'est aujourd'hui un gros frein.** » (Ex chef·fe de projet, territoire 19)

Le cahier des charges des locaux doit tenir compte des besoins de la production future, pas toujours parfaitement identifiée aux débuts de leur recherche, mais aussi de ceux des volontaires, pouvant avoir des besoins spécifiques en termes de mobilité et d'accès. Certains territoires ont donc des difficultés à trouver un lieu convenable, même si la collectivité s'engage financièrement à leur côté.

« On se sent prêt, il nous manque juste le local. **C'est difficile de trouver un local.**

Q- Y compris sur la bande un peu que vous avez du côté de...

R- Oui, et en même temps, on privilégie plutôt que la zone d'activité économique, qui est intéressante en termes d'activités qui pourraient être proposées à l'entreprise à but d'emploi. On cherchait **un local qui soit à peu près bien desservi par les transports en commun, ou d'autres formes de mobilité.** Pour l'accès aux personnes privées d'emploi. Et en proximité, par ailleurs, des quartiers considérés. **Et ça, c'est difficile de trouver.**

Q- Et ça, c'est difficile ?

R- Oui, c'est difficile. [...] Là, on regarde partout. On regarde partout, partout, partout. Y compris à plusieurs unités. Alors, ce qu'il faut, c'est des bureaux dans un premier temps, un espace où tout le monde peut se retrouver le matin. Donc on n'a pas besoin de chercher tout de suite des entrepôts. Mais assez rapidement, pour que l'activité se développe, il va falloir trouver des espaces. Parce qu'une partie des activités, c'est de la récupération, c'est du réemploi, c'est des choses comme ça. Donc il faut stocker. Au-delà des services qu'on peut proposer à la personne directement, je pense qu'il y aura une activité de production ou de réemploi parmi les nombreuses activités qu'on a identifiées. Donc ça, on va trouver des locaux. **Et la ville de [Territoire 47] s'engage à prendre en charge les loyers.**

Q- Les loyers de la location. Et donc là, vous êtes en train de vous dire que ces loyers, vous allez les prendre du côté de bâtiments privés, alors que vous ne les trouverez pas en interne.

R- Il n'y a plus de bâtiments publics. On a épuisé toutes les solutions. On avait un grand local qui peut servir de stockage, mais qui ne peut pas être classé pour accueillir du personnel. Il y a de l'amiante. » (Élu·e, territoire 47)

Les locaux sont à la fois une ressource nécessaire, et détiennent également **une portée symbolique.** Sur le territoire 17 pour lequel le temps d'incubation a été très long, les locaux octroyés par la mairie concrétisent l'engagement de la municipalité, et sont aussi un élément moteur pour conserver la mobilisation et l'enthousiasme :

« Alors nous, **on a la chance d'avoir une commune quand même hyper engagée à travers ce projet**, puisque ça fait partie des promesses du mandat du maire actuel. Donc **le premier bâtiment qu'il nous a mis à disposition**, vous l'avez peut-être visité, c'est le bâtiment qui sera le siège de la future EBE, qui est un bâtiment magnifique, hyper contemporain enfin vraiment un lieu où toute personne qui le visite pour la première fois reste vraiment ébahie et c'est

vraiment un effet aussi choc par rapport aux personnes privées d'emploi. Elles rêvent toutes de travailler dans ce lieu. C'est vraiment un lieu magique. Donc ça **c'est aussi vraiment un clin d'œil et un grand merci à la commune parce que nous avoir donné ce local, mis à disposition ce local, c'est un geste fort.** » (Chef·fe de projet, territoire 17)

Le **financement des locaux** est l'objet de diverses ententes. Ils sont tantôt prêtés par la ville, à l'image du territoire 17 décrit ci-dessus. Sur le territoire 313 (qui a abandonné), c'est aussi la municipalité de la petite ville de la candidature commune qui a mis à disposition un local gratuitement pendant trois ans :

« Alors pour l'EBE il n'y avait pas encore grand-chose. Moi **j'avais mis à disposition un local ici [territoire 313] gratuitement pendant trois ans pour qu'ils puissent organiser des réunions**, qu'ils puissent se rencontrer, travailler et tout ça, voilà il y avait un local qui avait été mis à disposition. » (Élu·e de la commune, territoire 313)

Cela est confirmé par un·e travailleur·euse d'un centre social du même territoire :

« Et puis quand on était avec les élus qui nous disaient « Moyens financiers, on ne peut pas en parler maintenant, c'est pas encore d'actualité », **on leur expliquait qu'il y avait d'autres moyens de contribution à travers la mise à disposition de persos, de locaux...** Donc il fallait, là qu'on trouve, qu'on commence à trouver des locaux. [...] **Et il s'avère que la mairie de [petite commune] a été plus réactive.** Ils avaient un ancien bâtiment, qui était un ancien bureau de poste, qui était plus occupé, à un moment, c'était un logement de fonction, machin, sur deux étages. Et ils nous ont dit, si vous voulez, nous, on vous le laisse. **On ne vous fait pas payer de loyer pendant deux ans, on fait une convention, mais charge à vous de le remettre en état.** » (Travailleur·euse centre social, territoire 313⁹¹)

Ces ententes impliquent ainsi parfois du travail de remise en état, effectué ici bénévolement par les PPDE.

Sur le territoire 39, le local de l'EBE a été **mis à disposition par une société d'économie mixte** :

« Alors, les locaux ne sont pas prêtés par la ville parce que c'est la [nom de la société] une société d'économie mixte qui regroupe à la fois des acteurs privés mais aussi des acteurs publics qui détient le foncier en fait. Sur tout le secteur [nom du quartier]. **Donc on l'a par l'entremise de la ville mais c'est la [nom de la société] qui nous met à disposition les locaux.** Bon, la ville n'est pas loin. Mais c'est pas la ville en elle-même, c'est-à-dire qu'on n'a pas contractualisé avec la ville pour pouvoir établir la convention d'occupation des locaux. » (Chargé·e de projet TZCLD, territoire 39)

Un acteur du territoire 44 insiste sur le fait que la longueur de la période d'incubation accentue l'importance du coût de cette location ou de cette mise à disposition :

« On n'a pas financièrement les moyens d'attendre 107 ans. Et dans la foulée, j'avais refait une lettre à notre ancienne première ministre, parce que ça traînait, et je lui avais dit la même chose. J'avais dit, mais nous, on arrive au bout. C'est plus possible d'alerter. **Il faut savoir que moi, je bloque des locaux sur lesquels la mairie a bien voulu nous attribuer**, mais où a été convenue une mise à disposition de 6 mois. Je ne vous raconte pas depuis combien de temps on les a. » (Élu·e, territoire 44)

Au-delà des locaux, ce sont d'importantes ressources humaines qui sont nécessaires pour cette période d'incubation.

⁹¹ Cette municipalité voulait s'engager dans l'expérimentation avec une autre ville limitrophe. La mise à disposition des locaux a été un point de tension important entre les deux communes, et a participé à l'abandon de la plus grande : « Je sais clairement qu'on avait un point de blocage, c'était sur des locaux » (Employé·e municipal·e, territoire 313).

5.3.2. Des ressources humaines d'ampleur

L'ampleur des moyens humains à allouer est rarement contestée par les acteurs, qui parlent parfois de besoins « colossaux ». C'est plutôt l'absence de garantie que le projet puisse finalement être habilité à l'expérimentation, qui fait l'objet de critiques.

a) L'ampleur des moyens humains à allouer au projet sur le temps de la démarche d'habilitation : un temps long et sans garantie de résultats

Rappelons tout d'abord que deux types de financement sont nécessaires. D'un côté le financement de l'équipe projet et de l'autre celui du directeur·ice d'EBE. Sur ce second volet, le financement est exigé dans le cahier des charges.

Pour autant, pendant la période d'incubation, les financements nécessaires à la période sont globalement plus flous, puisqu'il s'agit précisément de préparer l'acte de candidature. La préparation exige impérativement d'allouer du temps de travail à l'animation de l'incubation du TZCLD et à la constitution du dossier. Sur les plus petits territoires, recruter une personne 6 mois apparaît, de l'avis des acteur·ices déjà considérable. Par exemple, sur le territoire 44, le·a responsable d'une association intermédiaire membre du CLE explique :

« Voilà quoi, c'est...Après, ça aide quand même, que ce soit une municipalité qui porte le projet. **Parce que financièrement, là, par exemple, le·a directeur·ice, il·elle a été recruté·e par la mairie, il·elle est resté·e six mois en contrat avec la mairie.** Parce que c'est compliqué, la mise en place, parce qu'il faut être prêt avant de pouvoir être [habilité]. » (Membre du CLE, territoire 44).

Si le volume de personnes à prévoir pour structurer l'incubation du projet peut être moins difficile pour un plus grand territoire, les besoins identifiés sont pourtant considérés comme « colossaux » comme le précise ici le·a chargé·e de mission du territoire 33 :

« Chaque acteur est aussi embarqué dans son propre quotidien, donc c'est compliqué aussi pour eux de... de se dire qu'ils peuvent allouer du temps à un projet supplémentaire comme Territoire zéro chômeur. **Tout ça, ça n'avait pas été pensé du point de vue de la mobilisation des ressources humaines sur le projet.** En fait, elles sont colossales. **Il y a des besoins qui sont colossaux**, notamment sur un projet comme [territoire 33]. De mémoire, je crois qu'on était à 425 emplois à créer. C'était énorme [...] Et puis en fait c'est un projet qui nécessite **beaucoup de moyens humains, d'ingénierie projet colossale** pour accueillir les gens, les accompagner, les orienter. » (Ex-chargé·e de mission, territoire 33)

Les moyens humains à dédier au projet au sein de l'équipe projet sont considérés comme un coût important qui rend « frileux » certains territoires. Sur le territoire 17, l'échec d'une première candidature alors que le·a directeur·ice de la future EBE avait déjà été recruté·e a conduit l'Agglomération à reporter sur la petite commune concernée (moins de 10 000 habitant·es) la prise en charge du salaire d'un nouveau chef de projet qui doit aujourd'hui passer autant de temps à conduire le projet, préparer l'ouverture de l'EBE et chercher des financements pour son propre poste.

Les besoins en ressources humaines peuvent aussi conduire les territoires de petites communes à **fractionner le travail sur les postes**. Par exemple, sur le territoire 19, le·la chef·fe de projet est allé·e chercher des financements auprès de la Stratégie régionale de prévention et de lutte contre la pauvreté (DREETS) puis auprès de l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (dispositif Volontariat Territorial en Administration) pour financer le poste de la personne qui a pris sa succession. Le fait que son poste de chef·fe de projet ait été à mi-temps, avec un autre mi-temps sur le PLIE financé par la communauté de communes a facilité la prise en charge de préparation du dossier d'habilitation.

De plus, les listes rallongées des équipes projets qui figurent dans les grilles d'analyses du Fonds d'expérimentation au cours de l'instruction des dossiers témoignent de ce fractionnement. Sur le territoire 39, il est indiqué que les 2,6 ETP de l'équipe opérationnelle sont réalisés par 6 personnes, sur le territoire 61 que les 4,8 ETP reposent sur 7 personnes, sur le territoire 51 les 5,25 ETP sont

répartis entre 10 personnes. Pour donner une idée de ce à quoi ressemble ce fractionnement en détail, sur le territoire 37, l'équipe opérationnelle est composée comme suit :

3,05 ETP réalisé par 10 personnes : direction, recherche de financement (0,1) ; coordination de projet (0,8) ; aide à la préfiguration de l'EBE (0,1) ; chargée de mission développement des activités (0,7) ; chargée des richesses humaines (0,5) ; future direction EBE (1 ETP) ; chargé de mission ESS-CAVM (0,075 ETP) ; référence RSA CCAS (0,15 ETP) ; chargée de mission développement social urbain (0,13)

Le besoin de ressources humaines ne renvoie pas seulement à un nombre de personnes ou d'heures de travail. Cela renvoie aussi aux **compétences** que doivent posséder les personnes et qui peuvent être bloquantes.

Par exemple, sur le territoire 44, une chef·fe de projet issue du travail social estime qu'il·elle et un·e de ses collègues n'avaient pas nécessairement toutes les compétences, et qu'ils·elles avaient dû (*cf. supra*) « se former avec *Youtube* » sur les questions de gestion économique de l'EBE, en l'espèce par rapport à la variation du fonds de roulement. D'autres territoires expliquent ne pas avoir les compétences en interne à la municipalité pour envisager de « se lancer ». C'est le cas, par exemple du territoire 410 qui a aussi renoncé, en partie pour des raisons de manque de compétences internes.

« Et on était bien au niveau du territoire. **On avait suffisamment de personnes privées durablement d'emploi pour se lancer.** Mais **il fallait derrière une animation et des moyens consacrés.** Et ce qu'on s'est dit, c'est que l'action sociale à [Terrain 410] n'était pas assez dans une logique de prévention, pas assez dans une logique d'*empowerment* classique. Et on ne **travaillait pas à la question d'accès à l'emploi**, à la formation d'accès à l'emploi. [...] **Il n'y avait pas la compétence en interne pour la faire vivre.** » (DGS, territoire 410, qui a renoncé à candidater)

Sur le territoire 46, l'arrivée d'une nouvelle chef·fe de projet issue du milieu de la formation professionnelle a facilité la mobilisation de partenaires autour du projet, notamment pour la constitution d'une commission handicap demandée par le Fonds pour l'habilitation. Ses compétences dans le montage de projet sont présentées, dans un entretien collectif, comme une ressource pour l'amendement du dossier d'habilitation à la suite d'un premier ajournement :

« Voilà, on a réécrit, **on a refait des fiches process, on a refait des logigrammes**, on a refait toute l'explication, elle a été refaite, détaillée. On a repris tout. **Même avec la pédagogie, parce que moi je viens de là**, donc en mettant un peu de pédagogie. Mais ça existait déjà, seulement c'était peut-être pas assez écrit ou mis en valeur, donc voilà, ils l'ont peut-être pas bien vu. Et puis le 14 février, on a créé cette commission handicap, parce que moi je suis référente handicap aussi déjà. » (Chef·fe de projet, territoire 46)

L'existence d'expériences antérieures et la présence de professionnels du milieu de l'insertion au sein des équipes sont ainsi relevées comme des facteurs de réussite pour les territoires et leur absence comme explicative de potentiels échecs :

« Alors si [Territoire A], il n'y a pas de problème parce que vous avez la Maison de l'emploi. C'est des pros, il n'y a rien à dire, c'est vraiment nickel. Par contre, sur [Territoire B], non, il n'y a pas de spécialistes ou même de gens qui connaissent *a minima* ce type de sujets. En tout cas au départ. Après, ils ont fait un apprentissage au fur et à mesure. Mais on n'a pas réussi, **il n'y a eu aucun professionnel du secteur de l'insertion au départ sur le projet.** Ce qui n'est pas le cas sur [Territoire A], ou [Territoire C]. (Bénévole associatif membre du CLE, territoire 47)

Sur le territoire 17, les compétences du futur·e directeur·ice ont été remises en question également au moment du premier refus d'habilitation, sachant que le choix de ce directeur·ice était considéré sur le territoire comme un choix motivé par des enjeux politiques :

« Après, **ce qui a vraiment posé souci, ce sont les compétences...** Les compétences, et puis à un moment, cette absence de remise en question et de souhait de dire « oui, d'accord, je comprends, je n'avais pas compris ce qui était attendu de moi, donc je vais essayer de le rectifier,

on essaie de travailler ensemble... » mais non. » (Directeur·ice services économiques, territoire 17)

En outre, les compétences requises, et notamment la polyvalence attendue, sont parfois difficiles à mobiliser malgré le succès du projet. Ainsi, sur le terrain 18, le départ du·de la chef·fe de projet qui avait porté le dossier jusqu'à l'habilitation a été suivie d'une longue période d'incertitude et il a fallu près de deux ans pour stabiliser un·e nouveau·elle chef·fe de projet. L'attractivité du territoire pour des compétences d'hyper-polyvalence a été régulièrement évoquée lors des entretiens, que ce soit du côté de l'équipe projet, du CLE ou de la direction de l'EBE.

b) Parmi les ressources, il faut aussi compter sur des prestataires/partenaires pour constituer les budgets prévisionnels et les dossiers de candidature :

La technicité du montage du dossier de candidature qui s'ajoute au manque de compétences évoqué ci-dessus conduit certains territoires à avoir recours à des prestataires extérieurs aux collectivités :

« Oui, il faut mettre des moyens. C'est ce qu'on avait fait quand on a travaillé avec le centre de formation pour adulte pour accompagner à l'écriture des projets. **C'est ce qu'on a fait avec [agence de soutien à la création d'entreprises] pour aider à travailler nos business plans.** Et tu vas chercher les moyens parce qu'effectivement, la mobilisation est là, la volonté est là, et puis l'enjeu est beau. » (Directeur·ice du PETR qui a accompagné les territoires 21 à 26)

On peut ici également mentionner le territoire 36 qui a eu recours à un cabinet de conseil privé pour l'aider à la constitution du dossier de candidature.

5.3.3. Des ressources bénévoles

Les ressources bénévoles sont de plusieurs ordres : (i) les PPDE commencent à travailler bénévolement dans le projet pendant la période d'incubation ; (ii) il est parfois fait référence au bénévolat des personnels administratifs, qui ne comptent pas leurs heures pour s'engager dans la période d'incubation ; (iii) il peut aussi s'agir, plus classiquement, de bénévoles associatifs qui accompagnent ces projets.

Tout d'abord, sans qu'il ne soit précisé s'il s'agit de bénévoles PPDE ou autres, une part de bénévolat est reconnue dans les équipes projet d'après les grilles d'analyses des dossiers de candidature des territoires par le Fonds d'expérimentation :

- Territoire 19 : 1,5 ETP pour trois personnes en bénévolat
- Territoire 22 : 1,8 ETP de bénévolat
- Territoire 39 : 0,2 ETP bénévolat

Sur les terrains 21, 22, 23, 24, 26 et 27, l'incubation se fait sans moyens humains salariés dédiés au sein des territoires : on compte, outre la mobilisation ponctuelle de prestataires, un·e chef·fe de projet partagé·e pour 6 territoires (recruté·e fin 2018) et un·e chargé·e de mission (recruté·e en avril 2024). En conséquence, **les territoires s'appuient sur de nombreux bénévoles pour pallier le manque de moyens humains**. Ces bénévoles sont des personnes engagées dans la vie locale telles que des élu·es, membres d'autres associations caritatives ou bien issue·s de petites entreprises locales. Il y a également quelques PPDE parmi ces bénévoles au cours de la période d'incubation. Leur rôle important est souligné dans les entretiens :

« **La richesse, elle repose vraiment sur le bénévole.** C'est les bénévoles qui vont identifier les personnes, c'est les bénévoles qui sont en capacité d'enrichir les activités potentielles à créer. **Donc si on n'a pas ça et si on ne maintient pas ça, je pense qu'on court à la perte de cette dynamique.** Les salarié·es [direction d'EBE et équipe projet] sont indispensables, mais ils ne **doivent pas oublier qu'ils s'appuient effectivement sur un groupe volontaire** de gens qui ont la foi et qui sont motivés par ces démarches-là. Donc c'est vraiment un équilibre à maintenir et à trouver. » (Directeur·ice du PETR qui a accompagné les territoires 21 à 26)

Sur le territoire 24, le travail d'animation d'un·e des bénévoles a été essentiel pour la mobilisation :

« Après le Covid, on a relancé. **La plus grosse relance, ça a été sur [un·e bénévole] qui a visité les communes. C'est ça qui a permis de refédérer derrière.** [...] Il·elle a fait le tour de tous les maires pour avoir les listes des personnes privées durablement d'emploi. Je pense que c'est ça qui a relancé un petit peu la dynamique de refédérer les communes. Et puis après, le dossier de candidature aussi a permis de refédérer beaucoup les bénévoles du CLE. On avait une période, quand on bossait sur le dossier de candidature [entre bénévoles], avec les activités à aller chercher, à créer. On se rencontrait tous les 15 jours. C'était pour monter le dossier, mais il y avait un élan. » (Directeur·ice du centre social et bénévole du CLE, territoire 24)

Certains territoires, comme le territoire 46, ont fonctionné uniquement sur des ressources bénévoles des collectivités, auxquelles s'ajoutent l'aide des PPDE, lors de l'amorçage du projet :

« Mais honnêtement, je pense que moi la première j'avais pas mesuré quand même le... **le travail colossal que ça allait être. Et la mobilisation importante qu'il allait falloir demander à la mairie, à la métropole, en ingénierie, et en nombre de personnes de personnels, de gens vraiment salariés. Parce qu'on est partis, vous avez vu, sur un mode, on est en asso, tous bénévoles.** Très vite, on s'est rendu compte que ça n'allait pas pouvoir tenir de cette manière. » (Élu·e, territoire 46)

Ainsi, sur ce territoire, c'est initialement une association extérieure, constituée uniquement de bénévoles qui a entrepris les premières étapes de la mobilisation sur le territoire durant la première année. Cinq bénévoles de cette association étaient mobilisés pour le pilotage opérationnel du démarrage du projet.

« Par contre, sur [territoire 46], c'était très différent puisque là, nous seulement, on est rentrés dans le projet, mais **on est devenu rapidement pilote du projet.**

Q - Ah oui ?

R - Au côté de la municipalité. Et puis, il y a eu un certain nombre de difficultés d'ordre personnel. Et on s'est fait sortir du projet.

Q - Ah bon ? Qu'est-ce qui s'est passé ?

R - Je n'ai pas envie de m'étendre sur le sujet, mais bon, c'est plutôt des problèmes de relations interpersonnelles. Je pense qu'on nous a beaucoup demandé et puis on nous a assez mal traités. Donc à un moment donné, on a dit stop. **Parce que c'était toujours plus, sans reconnaissance si vous voulez. Et puis, les bénévoles, c'est toujours ennuyeux.** Notre équipe n'a pas du tout apprécié le traitement qu'on avait porté sur elle. [...]

Q - Et donc au bout de combien de temps vous êtes partis ?

R - On a bien travaillé un an. [...]

Q - **Et vous étiez combien de [bénévoles de l'association] à bosser dessus ?**

R - **Au plus fort de l'action, on était 5 personnes.** » (Bénévole associatif, territoire 46)

Les ressources bénévoles ont également été essentielles sur le territoire 33 pendant cette période d'incubation décrite ici comme « la phase en amont de l'expérimentation » :

« Et dans un contexte quand même métropolitain et de l'insertion où les règles des financeurs publics mettent les gens en concurrence, mettent les structures en concurrence, où bon an, mal an, un centre social, ça a besoin de tourner. **Et donc faire les choses de manière bénévole, c'est compliqué quand même.** Que s'il doit engager des ressources humaines et du temps de travail dans l'expérimentation, il faut qu'il soit rémunéré. **Et que spécifiquement sur la phase en amont de l'expérimentation, il n'y avait pas de financement. Il y en avait pas.** [...] Un centre social qui est dépendant de financements divers et variés, s'il n'y a pas les lignes financières pour avoir ces ressources humaines pour les mobiliser sur le projet, pour lui c'est vraiment très très compliqué de le faire. » (Directeur·ice EBE, territoire 33)

On l'a vu ci-dessus, certains territoires sont confrontés au manque de moyens et agissent sur le mode de la « débrouillardise », **ce qui conduit à des déceptions au cours de la mise en œuvre, après une phase d'enthousiasme** pour le projet et sa philosophie, comme le raconte cette ancien·ne chargé·e de mission sur le territoire 33 :

« Et en fait, là, j'ai vu que leurs yeux s'illuminaient, notamment un monsieur qui était très timide et très effacé, qui a commencé à expliquer comment ça fonctionnait, à regarder... enfin voilà. Et là, j'ai senti qu'il y avait une vraie appétence pour ce genre de projet. **Mais par contre, j'avais très peu de moyens, même pas un outil, pour m'aider à fabriquer des choses**, puisqu'en fait, c'est un public qui est très dans le faire. Là, moi, j'arrivais avec mes idées très conceptuelles. Le public, il est très dans le faire. » (Chargé·e de mission, territoire 33)

Et plus tard dans l'entretien :

« On revient à la méthode, on en revient à la méthode, pourquoi on embarque les gens pour pas que ce soit du travail prescrit, mais voilà. Donc, j'avais commencé à... déjà à faire des ateliers de sensibilisation avec eux. C'est toujours quelque part leur ouvrir le champ des possibles. Et faire... voilà ce que j'appelle... un atelier apprenant où on a donné à voir... On l'a fait s'exprimer. [...] **Mais là aussi, question moyens, j'avais pas un outil. Alors, j'ai réussi à récolter des outils à [Association de rénovation bénévole]** [...] Mais vous voyez, je n'avais rien, quoi. Pas un euro pour... [...] Je suis allé récupérer la cagette à l'épicerie participative pour faire un atelier. J'avais du matériel quand même pour poncer [...]. On s'était dit qu'on commencerait à faire du petit mobilier voilà... pour essayer de formaliser notre espace d'EBE. Enfin voilà. **Mais franchement, j'ai dû tout, tout, tout, porter moi-même et je faisais tout quoi.** » (Chargé·e de mission, territoire 33)

Enfin, lorsque les dossiers sont portés par les PPDE eux-mêmes dans une logique ascendante, comme cela a été le cas sur le territoire 18, **la mobilisation des bénévoles** est au cœur même du projet.

Dans les rapports d'instruction du Fonds, il est régulièrement fait état des PPDE investis dans la mise en place des projets :

- Territoire 11 : « un groupe pionnier de volontaires a été impliqué lors de la phase de préfiguration » (Grille d'analyse, « point de maturité »)
- Territoire 24 : l'équipe projet met en place différents ateliers en vue de la mise en place de la future EBE avec les PPDE. 7 ateliers (vie de l'EBE, communication, commercialisation, etc.) rassemblent une quinzaine de PPDE (Rapport d'instruction)
- Territoire 36 : une quinzaine de volontaires sont impliqués dans la préparation du projet, et constituent « un réel collectif de travail » (Avis du CA)
- Territoire 51 : un « groupe porteur » d'une quinzaine de personnes se réunit de manière hebdomadaire (Rapport d'instruction)
- Territoire 61 : « 30 personnes impliquées presque quotidiennement dans la préparation du projet » (Grille d'analyse)

Sur certains territoires (46, par exemple), les PPDE ont commencé à travailler pendant la période d'instruction et d'incubation ainsi qu'à recueillir un chiffre d'affaires :

« Après, ils retapent des meubles, ils vont chercher euh, ils font des espaces verts. » [...] on a une boutique aussi. On a une volontaire **qui tient la boutique tous les jours de la semaine** ; [...] qui sont extraordinaires, qui donnent de leur temps, **qui bossent comme quelqu'un qui a un salaire alors qu'ils n'en ont pas**. Ils vont venir de 9h le matin à 18h le soir, qui ont leur bureau, leur mission, leur tâche. » (Élu·e en charge du projet, territoire 46)

La période d'incubation des territoires est aussi celle de la mobilisation des PPDE qui constitue une nouvelle zone grise de l'emploi (Bureau et al., 2019). Cette mobilisation des PPDE se poursuit d'ailleurs après l'incubation avec la présence de bénévoles dans le conseil d'administration de l'EBE et la participation aux commissions (activités, parcours) qui concourent au développement de l'entreprise. Ce bénévolat s'inscrit ici dans la volonté de faire vivre un projet politique, et de garantir par la suite, la continuité de celui-ci dans l'EBE. Ces points sont abordés plus en détails dans le rapport ACME.

5.3.4. L'aide d'autres institutions

Les collectivités font preuve d'inventivité pour trouver des ressources afin de financer l'animation de TZCLD. Elles en appellent parfois à l'aide d'autres institutions ou bien ont recours à des appels à projets externes.

Deux territoires et une grappe régionale ont concouru à un appel à projet de l'État contre la grande pauvreté qui confère des moyens au projet TZCLD :

« Et donc c'était l'occasion pour nous d'avoir des moyens supplémentaires pour structurer et encadrer les activités. **Et donc on en est à... Dans l'appel à projet 100% inclusion [...] on avait décidé d'y aller solidairement [territoire 37] et [territoire 313]. Donc les moyens ont été répartis sur les deux territoires.** Mais moi, en parallèle, j'avais répondu à un appel d'offre, un appel à projet de l'État qui luttait spécifiquement contre la grande pauvreté, avec justement le développement d'activités [...] Et pareil, j'ai été retenu, j'ai été lauréat. **Et donc, ça confère des moyens supplémentaires. Et là, on commence à pouvoir faire des investissements un peu plus importants. Et on crée un site dédié plutôt à la restauration.** » (Travailleur·euse d'une structure initiatrice, terrain 3)

L'élue du territoire 46 explique avoir pu financer son premier salarié grâce à un emploi aidé de Pôle emploi, dirigé vers une PPDE :

« Oui, oui. Euh ben à l'époque, c'était beaucoup de bénévolat, et il n'y avait pas de financement, quasiment, enfin très peu. Mais donc on a réussi à avoir un premier salaire grâce à France Travail.

Q - D'accord.

R - Un premier salarié, on va dire. Qui nous a proposé un contrat C.

R2 - CUI-CAE.

R - C'est un emploi aidé, pour le coup. » (Elu·e et chargé·e de projet, territoire 46)

Les territoires 44 et 46 évoquent également les ressources obtenues par mécénat sous forme matérielle par des dons d'équipements ou financiers au travers d'aide pour l'achat de véhicules par exemple. Dans le territoire 46, un·e salarié·e de la fondation d'une grande entreprise est même membre du CA de l'EBE.

R1 – « On a aussi beaucoup de mécénat quoi. Que ce soit en dons mobiliers ou autre...

R2 - Ah oui oui, mais financiers non.

R1 - Non financier non mais...

R2 - Donc après on a réussi à décrocher une...on va dire une aide financière auprès de [Grande entreprise du BTP] par exemple.

Q - D'accord.

R2 - On peut le citer parce que quand même c'est cool. Pour acquérir un véhicule par exemple. On a [Grande entreprise de l'énergie] qui nous a beaucoup aidé aussi, la fondation [Id.]. Alors pas financièrement pour le coup, mais elle nous a donné effectivement beaucoup de matériel. » (Elu·e et chargé·e de projet, territoire 46)

Ou encore :

« Et l'EBE a été une bonne occasion, par une initiative du prestataire du CHU qui gère leur parc informatique. Donc l'EBE a pu bénéficier d'un don de la part de ce prestataire, donc du matériel informatique du CHU. » (Directeur·ice de l'EBE, territoire 44)

Le·a directeur·ice de l'EBE du territoire 44 explique également avoir obtenu un soutien financier d'une organisation de l'IAE du territoire *via* une convention de trésorerie :

« Et pour assurer cette continuité dans la relation, de mon côté, j'ai aussi un soutien financier de [structure de l'IAE]. Rien de tels que des liens financiers pour assurer...

Q - Et le soutien financier de [structure de l'IAE], ça vise à quoi ?

R - À m'assurer un fonds de roulement.

Q - Ah oui, d'accord.

R - Tout simplement, on fera un apport associatif avec le droit de reprise. Donc ce que la loi autorise, en fait c'est une convention de trésorerie entre deux associations, avec une convention chapeau puisqu'il faut que nous appartenions au même groupe. » (Directeur·ice de l'EBE, territoire 44)

5.4. Une organisation déjà (partiellement) en place

Les héritages partenariaux antérieurs facilitent la pérennisation de la démarche en cours. Nous souhaitons insister ici la nécessité d'avoir déjà en place, avant candidature, un CLE en fonctionnement (cf. chapitre 3), des partenaires mobilisés, et une EBE prête à démarrer ses activités.

5.4.1. CLE et EBE en place

a) *Faire fonctionner le CLE avant l'habilitation à expérimentation*

Faire fonctionner le CLE avant l'habilitation à expérimentation, donc en période d'incubation, est consécutive à la philosophie du Fonds d'expérimentation et à la mise en place du cahier des charges de la deuxième vague. Dans les termes du Fonds d'expérimentation, il s'agit en effet de produire « un consensus territorial » et de montrer la réalité de celui-ci au moment de l'acte de candidature, à l'issue de la période d'incubation. Ainsi, lorsqu'une collectivité dépose son dossier de candidature, elle doit indiquer les dates des dernières réunions de CLE et joindre les compte-rendu de réunion. Le·la chargé·e de projet TZCLD du territoire 39 décrit ainsi :

« C'est ce qui caractérise le territoire de [quartier territoire 39]. Il y a une mobilisation du territoire qui est très importante et qui fait partie des qualités qui sont non seulement remarquées par le Fonds mais aussi par tous les acteurs. On a 35 personnes à peu près sur le CLE [...]. Le CLE est plus une instance de pilotage du projet et de validation en fait. Après notre liste ce n'est pas un secret, je pourrai vous la transmettre. Mais on a vraiment un nombre assez impressionnant, généralement **ça a toujours, entre guillemets, estomaqué le Fonds parce qu'on a eu 4 ans et demi pour faire ce qu'on appelle le consensus territorial** et je pense qu'il est particulièrement fait correctement. » (Chargé·e de projet TZCLD, territoire 39)

Pour les territoires de la seconde vague, ce fonctionnement du CLE préalable au dépôt de la candidature est totalement intégré comme l'une des exigences du Fonds. Il est donc mis en place très tôt dans la période d'incubation, même si, dans le temps long caractéristique de cette période, certaines de ses réunions semblent parfois manquer de sens.

« On vient de... Je ne sais pas où est-ce qu'il·elle en est, [chef·fe de projet], on avait échangé sur le fait de supprimer, on devait faire un CLE, puisqu'on est tenu de faire 4 CLE par an. Alors il·elle voulait, **dans son grand souci, de respecter les formats**. Et j'avais dit, mais il faut qu'on attende, on n'en a rien. Et là, effectivement, il·elle a dit, J'ai pas de retour de gens donc on va sans doute le supprimer. On en est là au jour d'aujourd'hui. Et donc dieu sait que c'est important aussi que les, **TZ au National, il nous dit "faites fonctionner les CLE "**. » (Elu·e, territoire 44)

En cas d'abandon, les CLE se sont parfois réunis néanmoins pendant plusieurs années. Par exemple, sur le territoire 313 qui a finalement abandonné, le CLE d'environ 30 personnes s'est réuni pendant 2 ans, à raison d'une fois tous les deux mois.

« Le CLE, c'est vrai que c'était très large. Il y avait à la fois les communes, l'ensemble des collectivités, je dirais, l'ensemble des acteurs de l'emploi et tout ce qui est aussi les personnes cibles. Ça faisait assez large. **Parfois, des CLE, on était une trentaine**. Enfin c'était...

Q- D'accord. Et vous en faisiez à quelle fréquence ?

R- On en faisait peut-être **tous les deux mois**.

Q- D'accord. Ah oui. Donc en fait, sur 2 ans, il y a quand même pas mal de réunions.

R- **Ah oui, ouais. Il y en a eu un paquet quand même.** » (Employé·e municipal·e, territoire 313)

b) Recruter un·e directeur·ice d'EBE avant l'habilitation

Les exigences du cahier des charges et du Fonds d'expérimentation de recruter en amont de la demande d'habilitation un·e directeur·ice d'EBE ont parfois conduit à des réticences. Avoir un·e directeur·ice permet, certes, de préparer l'ouverture de l'EBE mais, faute de financement pendant la période d'incubation, cette exigence est source de précarisation des projets. Elle accroît de fait l'incertitude pour les territoires qui souhaitent s'engager et peut les mettre en difficulté, ce qui transparaît dans plusieurs récits :

« Et puis, ce qui était aussi un peu frustrant dans cette attente-là, c'est qu'on avait [Prénom] [...] positionné·e comme future directeur·ice. Il·elle était en recherche d'emploi. À la fois, c'était facilitateur, puisqu'il·elle était présente et pouvait nous aider, mais aussi frustrant, puisqu'il·elle attendait un emploi. On [...] ne pouvait pas le·la salarier par rapport à ce qu'il·elle faisait. »
(Directeur·ice du centre social et membre du CLE, territoire 24)

Sur le territoire 17, l'agglomération a dévolu un financement de 45 000 euros afin de rémunérer la direction de l'EBE qui s'investit un an pour préparer le dossier de candidature. Le dossier est retoqué en 2023 et ce·tte directeur·ice plie bagage. Il a ainsi fallu chercher de nouveaux financements pour les suites de son poste.

Le territoire 310 qui a abandonné en cours d'incubation met la question du recrutement du **directeur·ice de l'EBE comme un critère décisif d'abandon** :

« On nous demande en plus d'avoir une EBE avant même d'être labellisé.

Q- Donc un directeur d'EBE à payer.

R- [tape du poing sur la table] **Payé par nous, la mairie !** Donc EBE ça veut dire un directeur, une secrétaire. J'avais moi un·e chargé·e de mission d'accompagnement. Une EBE c'est autre chose. Là on est dans le recrutement etc. **Ça veut dire qu'il faut que j'anticipe, que j'embauche alors que je n'ai aucune garantie d'être retenu.** » (Élu·e municipalité, territoire 310)

Plusieurs stratégies sont mises en place pour répondre à cette exigence (cf. Encadré 9).

Encadré 9 – Les recrutements de directeur·ices d'EBE sans financements dédiés. Comment faire ?

- Sur les territoires 21, 22, 23, 24 et 25, un pré-recrutement des directeur·ices d'EBE est réalisé à l'automne 2021, mais sans financements dédiés. Sur ces terrains, 4 cas de figure se sont présentés :

- Territoire 22 : le·la directeur·ice est un agent municipal, recruté·e par la mairie sur un autre poste (RH) et qui passe une partie de son temps de travail dès l'été 2021 à préparer l'ouverture de l'EBE. Il·elle démissionne deux mois après l'ouverture de l'EBE sur fond de conflit avec la municipalité.

- Territoire 25 : le territoire a abandonné en cours d'incubation début 2022. Ce territoire ne trouve pas de directeur·ice.

- Territoire 21 : le·a directeur·ice pré-recruté·e (mais non salarié·e) jette l'éponge juste après l'habilitation du territoire (en juin 2022). Un·e autre directeur·ice est recruté·e.

- Territoires 24 et 23 : les directeur·ices pressenti·es resteront bénévoles pendant presque un an avant d'être recruté·es par leur EBE respectives à l'automne 2022.

- Territoire 36 : la direction de l'EBE est recrutée grâce à un prêt de 60 000 euros d'un groupement d'employeur.

- Territoire 37 : la direction de l'EBE est embauchée par l'association de centres sociaux porteuse du projet.

- Territoire 44 : le·a directeur·ice est embauché·e sur un financement de 35 000 € de l'EPCI. Du fait du délai entre le dépôt du dossier et le passage en Conseil d'Etat pour l'habilitation, son contrat initial de 6 mois doit être prolongé, à charge de la mairie.

- Territoire 46 : Le·a chef·fe de projet prend la direction de l'EBE. En vue de l'habilitation, son·a remplaçant·e comme chef·fe de projet a été embauché·e dans l'association pilote, mais l'EBE ayant été ajourné·e, les deux restent temporairement en poste.

Enfin, puisque la période d'incubation, on l'a vu, peut être longue, les directeur·ices, qui sont recruté·es dans les quelques mois qui précèdent le dépôt de candidature à habilitation **prennent le projet en cours**, ce qui n'est pas facilitant :

« C'est vrai qu'au départ, je me dis dans quoi je débarque ? Et moi, ça a été au départ vraiment de **savoir quelle est ma place**. [...] Il y a déjà tout un groupe, tout le monde a sa place. **Il faut quand même s'acculturer au projet, comprendre de quoi il s'agit**. Après, j'avais envie de me positionner et d'amener mes grains de sel ou mes briques. [...] Trouver sa place au démarrage, ce n'est pas forcément évident. [...] **Parce qu'en fait, tu es directeur·ice sans l'être. En plus, tu n'as pas de statut, tu n'es pas salarié**. Ce n'est pas comme quand tu arrives dans une boîte où tu prends les rênes et tu fais avec. [...] En fait moi quel est mon statut ? A un moment il faut que je sois salarié·e [...] ne serait-ce que la banque je ne peux demander de mettre en place des choses, je ne peux pas avoir accès aux comptes parce que je ne suis pas salarié·e. Pour moi, il y a eu trois phases. Il y a eu la première jusqu'à février quand ils [le Fonds] sont arrivés. Après février, jusqu'à juillet, où on a vraiment travaillé, où je savais ce qu'il fallait que je fasse pour qu'on ait l'habilitation. [...] Et donc, pour moi, en juillet, on était prêts pour déposer l'habilitation. Et puis après, ça a été la troisième phase, août jusqu'à décembre, la phase opérationnelle, [...] [où] je suis en contrat. » (Directeur·ice de l'EBE, territoire 24)

Le financement du salaire du ou de la directeur·ice de l'EBE peut relever d'ingénieries financières différentes. Ainsi sur le territoire 39, l'EBE est portée par une [Agence de médiation] qui finance le salaire de la direction :

Q- « Et vous avez déjà recruté le·la directeur·ice de l'EBE ?

R- Oh oui oui oui. On aurait pas pu aller de la candidature.

Q- Et il·elle est salarié·e où ? Il·elle est payé·e par qui [...] ?

R- Alors il·elle est payé·e par [Agence de médiation]. Alors [Agence de médiation], pas l'entreprise qui fait le retraitement de tout ce qui est déchet mais [Agence de médiation] qui s'occupe de la médiation...Donc c'est [Agence de médiation] qui s'est portée volontaire pour pouvoir, entre guillemets, porter l'EBE. [...] **Déjà [Agence de médiation] emploie le·a directeur·ice donc en fait très concrètement il le paye.** » (Chargé·e de projet TZCLD territoire 39)

Sur cet autre territoire, **le financement a été assuré par emprunt**, le projet n'étant toujours pas habilité.

« Il·elle [future direction de l'EBE] y a **un niveau d'étude ingénieur**, il·elle a déjà été directeur·ice d'une entreprise d'insertion il y a quelques années déjà.

Q- Il·elle est déjà recruté·e ou bien il faut attendre quelques mois ? Il·elle est déjà salarié·e ?

R- Il·elle est recruté·e.

Q- D'accord et alors comment vous le·a financez ?

R- Bonne question, ça a été... Ben voilà... **Pour être habilité il faut avoir un directeur mais on n'a pas de sous pour pouvoir le payer.** Donc du coup bah on a été un peu chercher les fondations tout ça, mais ça marchait pas, donc quelqu'un nous a suggéré d'aller chercher de l'argent à prêter par ce qui s'appelle le fond associatif avec le droit de reprise un truc comme ça. **Je ne sais pas si ça vous parle, et donc du coup on a été solliciter des grosses assos pour qu'elles puissent nous prêter de l'argent pour une période d'au moins six mois pour le salaire du directeur.** Avec un remboursement sans intérêt. Donc c'est le [groupement d'employeurs] qui est sur la métropole [ville] qui a répondu à notre appel **et avec qui on a signé début mars un apport financier avec droit de reprise.** » (Chargé·e de projet TZCLD, territoire 36)

Sur le territoire 37, la direction de l'EBE a été recrutée grâce à un financement par l'association porteuse, un·e membre de l'équipe projet reconnaît que c'est une situation difficile :

R - Voilà, **faire démarrer quelque chose sans être sûre qu'après on aura l'habilitation et qu'on aura la contribution, c'est quand même un peu chaud**, quoi.

Q- Et du coup, quand vous avez monté l'EBE pré-habilitation, vous avez dû trouver les financements pour pouvoir la monter ou c'était...

R- C'est le financement du poste de direction qui a été supporté par [association de centres sociaux porteuse] pendant quelques mois, dans l'attente d'avoir l'habilitation. (Président·e d'EBE, territoire 37)

Lorsque l'habilitation se fait attendre, les financements des postes des futur·es directeur·ices d'EBE, prévus pour une période de 6 mois, atteignent leur limite et des solutions de bricolage temporaire doivent être trouvées, reposant souvent sur la collectivité, qui n'en a pas forcément les moyens.

Q- « Est-ce que l'EBE, du coup, est déjà en fonctionnement ?

R- Elle est créée. Elle a son conseil d'administration. Elle a son·sa directeur·ice qui est, en ce moment, employé·e municipal·e. Elle a ses locaux qui, pour l'instant, sont du coup gratuits. Donc, pour la commune, heureusement qu'on a un soutien financier de la métropole. Parce que [directeur·ice de l'EBE], qui est directeur·ice de la future EBE, il·elle a été recruté·e en juillet. Quand on dépose le dossier, une des pièces obligatoires du dossier, c'est le CV du directeur. Donc, depuis juillet [l'entretien a lieu en mars], on le·la paye.

Q- Oui.

R- Et l'EBE n'est pas en fonctionnement[...]. Le·la directeur·ice, il·elle est en ce moment dans nos effectifs, mais on a une subvention de la Métropole qui compense. On a 35 000 euros par an depuis 2-3 ans, quoi. » (Chef·fe de projet, territoire 44)

5.4.2. Test ou lancement d'activités économiques

a) Des activités multiples testées ou déployées

Avant de tester ou de lancer les activités, un travail d'identification des activités économiques est engagé, sur la base des souhaits des PPDE et des besoins du ou des quartier(s), souvent avec les premiers volontaires du projet, au cours du long temps de maturation de la période d'incubation. Dans le cas décrit ci-dessous « **une trentaine de séances de travail** », par exemple, ont été nécessaires pour développer une activité de maraîchage.

« Au départ quand on est parti avec les premières personnes on a vraiment fait un travail d'identification des besoins sur la base de leurs connaissances. Et ce projet-là notamment, qui est le plus fédérateur de tous les projets qui sont portés avec le maraîchage urbain, a fédéré justement les gens qui ont dit “et bien voilà, nous on a déjà eu besoin d'une épicerie sociale et solidaire, on a plein de voisins, plein de collègues qui pourraient en avoir besoin mais de toute façon il n'y en a pas et les autres sont trop loin”. De ce truc là on est parti sur ce premier fil là. [...]. **Je ne sais pas combien de séances de travail on a fait mais pas loin d'une trentaine. Ça continue encore. Mais là on est dans des choses extrêmement concrètes, on est parti de quelque chose de très large au début, on avance en entonnoir et là on a les locaux**, c'est la première chose qui doit ouvrir en juin. » (Chargé·e de projet TZCLD, territoire 39)

Les études de marché font également partie du portefeuille d'actions menées pendant la période d'incubation. Dans le territoire 46 par exemple, un travail précis a été mené pour saisir les besoins et marchés possibles dans le quartier :

« Donc on a travaillé avec les élus, encore une fois, avec les associations, avec les habitants, avec les entreprises. C'est-à-dire avec des questionnaires, on est allés les voir, **on a fait du porte-à-porte, on a tenu des stands encore une fois, on a été dans toutes les manifestations de la ville**, de façon à voir si, par rapport aux activités qu'on commençait à pressentir, on aurait de la clientèle. Donc on est allés avec vraiment un questionnaire, mais qui n'était pas que : « et si ça, ça existait, est-ce que ça vous intéresserait » ? Tout le monde dit « oui ». Non, c'est « si ça

existait, est-ce que vous seriez client, est-ce que vous seriez prêt à mettre de l'argent et si oui, combien ? Et combien de fois par an ? ». C'est-à-dire, oui, une fois par an, d'accord, vous êtes une cliente à 20 euros une fois par an, c'est super, mais ce n'est pas comme ça qu'on va vivre. **De façon à pouvoir avoir une étude de marché.** » (Chargé·e de projet, territoire 46)

Dans les trois mois qui précèdent l'habilitation, le territoire 36 a quant à lui expérimenté des activités de ressourcerie :

« Pour la ressourcerie, **on a fait une expérimentation de ressourcerie aussi pendant trois mois dans une salle qui appartient à la mairie.** Donc un appel aux dons avec le tri, le nettoyage et tout ça. Et puis la revente. Et ça a super bien fonctionné et c'est venu renforcer quand même l'idée que ce serait bien que ça se mette en place. » (Chargé·e de projet, territoire 36)

Ce même territoire a testé également l'activité vélo cargo qui s'est toutefois révélée peu concluante :

« Et ensuite **on a un projet de livraison en vélo cargo**, donc des livraisons pour les habitants, pour les commerçants, les entrepreneurs. Là **on l'a testé pendant deux mois à peu près l'année dernière. On s'est rendu compte que circuler avec un vélo cargo sur [territoire 36] ce n'est pas simple, il faut avoir des pédaleurs en bonne santé physique** et que les habitudes des habitants, c'est pas du jour au lendemain qu'ils vont penser à demander la livraison. Donc du coup ça nous a permis aussi de se rendre compte de tout ça en faisant l'expérimentation, en testant et de pouvoir adapter la mise en œuvre du projet futur. » (Chargé·e de projet, territoire 36)

Quant au territoire 33, une activité de collecte de pain rassis et de transformation pour en faire de la pelée de chauffage a été testée pendant un mois et demi, avec une ferme volonté de montrer que l'activité recyclage du pain fonctionne, mais a dû s'arrêter en raison de la décision de l'entreprise locale :

« Alors l'idée c'était de présenter les résultats en fait à la [Métropole] pour trouver en fait un moyen de le financer. **Le problème c'est que [entreprise locale de recyclage] en fait a fait machine arrière en disant en fait le matériel qu'on a ne sera pas suffisant** par rapport au projet. » (Chargé·e de mission d'un centre social, territoire 33)

Sur le territoire 44, qui pourtant a consciemment choisi de séparer les activités bénévoles des PPDE des futures activités de l'EBE, les PPDE s'engagent dans la gestion du projet et l'animation du groupe local dans une forme de professionnalisation. Le·la chargé·e de projet du territoire 44 explique par exemple qu'un·e PPDE a volontairement pris le rôle de secrétaire de leur groupe et qu'il·elle pourra poursuivre cette activité dans l'EBE par la suite.

« Ils viennent aussi au comité local pour l'emploi. Et puis euh, et bien ils font, **ils animent les permanences.** Voilà. Du coup c'est eux qui **accueillent les nouveaux volontaires**, leur expliquent par rapport à leur projet. Hum et puis on a aussi animé des ateliers ensemble, enfin pour ceux qui sont les plus à l'aise et tout ça. On a été animer un atelier chez Pôle Emploi [...] Et **il y en a aussi qui ont animé des ateliers**, enfin du coup les ateliers qu'on fait pour les nouvelles personnes entrant dans le projet, pour bien leur expliquer le projet, ben je l'anime en fait avec des volontaires, qui du coup sont très à l'aise et en fait ont envie de tester la posture d'animateur et tout ça. **Il y en a un·e qui est secrétaire**, quasiment (*Rire*), du projet. [...] Limite **il·elle fait un peu assistant·e, bénévole.** Et les comptes rendus d'atelier, il·elle veut les taper, il·elle les fait. Il·elle s'est donné un peu ce rôle-là, qu'il·elle fait très bien ». (Chargé·e de projet, territoire 44)

Le territoire 46, de son côté, mobilise explicitement les personnes accompagnées aussi bien dans la gestion du projet (communication, comptabilité, animation) au sein de la structure pilotant le projet sur le territoire, que sur les futures activités de l'EBE (rénovation de meubles et soin des espaces verts). L'équipe a également la particularité d'avoir réussi à salarier un·e volontaire comme sur un poste de chargé·e de projet grâce à un contrat aidé.

Ainsi, les activités réalisées par les PPDE lors de la période d'incubation peuvent préfigurer les futures activités productives de l'EBE sans rémunération, mais peuvent aussi consister en des activités de gestion et d'animation du projet de façon bénévole, qui pourront également être mobilisées dans la future EBE.

Enfin, c'est parfois la question de la rentabilité qui guide le choix des activités. Ainsi, sur le territoire 46 la généalogie proposée comme activité par une PPDE a été écartée au motif que « on gagne pas d'argent avec » (Chef·fe de projet territoire 46), tandis que sur le territoire 44, ce manque de rentabilité est assumé :

« Par exemple, il y en a une, je ne m'en cache pas, il y a une activité où je suis... Je dis d'ailleurs, **on ne met pas de chiffre d'affaires, c'est la conciergerie. Je dis, on ne met pas de chiffre d'affaires à côté de la conciergerie.** Ils l'ont entendu, à T'Z. Il y a des conciergeries, sans doute, qui rapportent un peu. Pourquoi pas. **Moi, je ne me fais aucune illusion sur le fait d'arriver à vendre à la population de [territoire 44] des services de conciergerie.** On donne un peu de repassage, je ne sais pas, mais pas beaucoup. Je pense que ça a d'autres intérêts au niveau de la diffusion de l'information, au niveau de la... etc. » (Élu·e, territoire 44).

b) Des activités parfois génératrices de chiffre d'affaires

Lorsque la période d'incubation est très dynamique et réalisée selon les critères du cahier des charges (mobilisation, expérimentation, réalisation) des activités économiques peuvent générer du chiffre d'affaires, de la part des PPDE. C'est le cas du territoire 46, par exemple. Pendant la phase d'incubation, une association a été créée pour recueillir le fruit des ventes générées par diverses activités : boutique (ressourcerie), *food-truck*... Une volontaire qui n'était pas encore salarié·e a tenu la boutique tous les jours de la semaine au cours de cette période. La personne en charge de la direction des services de la mairie établit ainsi un parallèle entre les PPDE et les agents municipaux, en partant du principe que ces derniers n'accepteraient pas de travailler sans être rémunérés :

« Les gens, **ils ne sont pas payés hein**, et ils ont fait plein de choses comme s'ils étaient déjà en activité quoi. Ça, je dirais que c'est quand même un exemple. Moi, parfois, je me permets de le dire aussi à certains agents. Moi, je pense que **chez nous, il y a des agents qui ne voudraient pas forcément travailler tous les jours pour rien.** Et ça se comprend, voilà. » (Directeur·ice des services, territoire 46).

Le chiffre d'affaires ainsi généré en période d'incubation fait parfois l'objet de tensions pour les volontaires/bénévoles/PPDE car l'activité rapporte du chiffre d'affaires sans pour autant que ces dernier·es ne puissent être rémunéré·es. Ainsi dans le territoire 35, le·a directeur·ice des services souligne ce paradoxe de la création de richesse par les PPDE sans toutefois pouvoir en bénéficier :

« On était tellement en avance qu'à un moment les bénévoles produisaient de la richesse mais n'en bénéficiaient pas... **c'était cruel.**

Q - Parce qu'eux ils avaient quoi eux ? Ils étaient toujours sous leur statut RSA ou bien rien ou alloc quoi ?

R - Tout à fait alors en fait ils trouvaient un lieu de sociabilisation, enfin voilà c'était un lieu intéressant. » (Directeur·ice des services, territoire 35)

A propos du même territoire, un·e animateur·ice de la grappe du terrain 3 souligne :

« Et il y a des gens, en particulier à [territoire 35] et ailleurs, et ils nous disaient mais **moi je passe plus d'un mi-temps, un trois quarts de temps pour pas dire presque un temps complet, comme ils sont chômeurs de longue durée dans l'activité, par exemple à [territoire 35], c'est [nom de l'EBE], ils avaient du maraîchage, un atelier bois, un atelier rénovation, des activités naissantes qui étaient conçues, qui étaient déjà en expérimentation vers une ouverture d'une prochaine EBE.** Et donc pendant ce temps-là, il y a un souci. D'abord, les personnes concernées cherchent par tous les moyens d'avoir une aisance financière [...] **Il y a aussi une idée, mais attendez, là, on travaille, on vend nos salades et nos carottes, on vend nos bacs de bois, ça fait du chiffre d'affaires, on investit un peu de machine, mais**

nous, nous, on ne peut pas avoir un petit plus [...] ? » (Membre de l'animation de la grappe régionale, terrain 3).

Ce travail exercé sans contrepartie financière s'inscrit ainsi dans un parcours et une logique de « création de leur propre outil de travail » par les PPDE, propre à TZCLD, et illustré par le film de Marie-Monique Robin sur l'expérimentation Un·e élu·e du territoire 44 explique :

« Et donc moi je revendiquais que derrière, on est dans le volume travail qu'on va leur demander, une participation à l'aménagement du deuxième local, des ateliers, etc. Et ça fait partie de ce que j'ai vu aussi dans TZ et dans le film. Mais le film c'est la première expérimentation. Et dans le film mais aussi dans ce qu'on a rencontré chez les gens et compagnie. **Ils participent à la création de leurs outils de travail.** » (Elu·e, territoire 44)

Enfin, sans être du travail au sens strict, la participation des volontaires au projet peut aussi s'inscrire - selon les territoires - **dans un parcours plus large d'insertion** qui vient, en retour, interroger la finalité attribuée à l'EBE. Ainsi, dans l'un des territoires (44), les volontaires sont principalement invité·es à participer à des ateliers afin de progresser dans leurs démarches d'emploi. D'après la personne en charge de leur accompagnement, il s'agit :

« **Plutôt d'un parcours d'emploi et d'insertion, en fait, que des mises au travail.** [...]. Parce que du coup, il y a des personnes qui se sont moins investies dans le projet. Mais du coup, ils se sont vraiment **investis pour eux-mêmes**. Enfin voilà, ils ont travaillé, enfin tout le monde en fait, quasiment, ils ont travaillé euh dans des entreprises d'insertion, donc ils ne pouvaient pas venir aux ateliers. » (Chargé·e d'accompagnement TZCLD, territoire 44)

Ainsi, cette « mise au travail » des PPDE avant l'habilitation et l'ouverture de l'EBE n'est pas sans risque et elle est aussi étroitement dépendante des représentations qu'ont les acteurs de ce que travailler veut dire dans le cadre de l'expérimentation (voir chapitre 4 §4.4).

c) Conduisant à des innovations sociales

Cela amène des territoires à penser en termes d'« innovation sociale » pour rester dans les clous réglementaires. Ainsi sur deux territoires, les activités durant la période d'incubation avaient démarré sous forme de coopérative avec une rémunération par chèques emploi service en attendant le lancement des EBE. L'activité de restauration avait été lancée avec des Contrats d'appui au projet d'entreprise (CAPE), de même qu'une activité friperie. Grâce à un partenariat avec une Coopérative d'activité d'emploi, ces contrats ont permis de salarier sur des temps très partiels les volontaires devenant ainsi pour partie des entrepreneur·euses-salarié·es. Suite à l'abandon de l'une des communes, les activités perdurent environ trois mois. Un an après, le·a PPDE en charge de la friperie relance son activité, de manière totalement informelle sur le territoire qui a abandonné alors que pour celui qui a été habilité, cette activité est intégrée dans l'EBE.

« Et là, on était confrontés à quelque chose d'un peu compliqué parce **qu'on cherchait vraiment le statut et la forme juridique qui allaient nous permettre vraiment de transformer l'essai avec ses habitants.** Et on a croisé le chemin d'une CAE [Coopérative d'Activités et d'Emploi] qui est à [ville] et qui s'appelle [Nom de la coopérative], et qui nous a dit, nous on teste un truc et on va répondre à un appel à projet à travers [coopérative d'entrepreneuriat inclusif] sur le PIC [Plan d'investissement dans les compétences], la déclinaison du PIC 100% inclusion. Et donc on cherche des partenaires à l'échelle nationale pour répondre avec nous à cet appel à projet. Et donc là, bingo ! Donc on s'est lancé à cœur perdu dans l'aventure. On a travaillé avec les habitants. En parallèle, on a travaillé avec [la coopérative], parce que c'était quand même très technique, les questions liées à la CAE, leur mode de gouvernance, et même le dossier de réponse à l'AMI [Appel à manifestation d'intérêt], il est très technique. Donc ça, seuls des professionnels peuvent s'emparer d'une telle démarche. Et puis on a été lauréat, donc on a été retenus, enfin avec [la coopérative] évidemment, mais on a été 10 ou 12 territoires, et pas que dans le [Région] [...]. **Et donc on a pu proposer à nos**

acteurs du quartier de pouvoir bénéficier d'un contrat CAPE et tester les premières activités. » (Travailleur·euse d'une structure initiatrice, terrain 3)

Si cette innovation constitue une manière de trouver une solution à cette zone grise de l'emploi de la période d'incubation, elle est marquée par de faibles rémunérations.

« Mais [Nom de la coopérative] prenait aussi sa part. **Et au final, les gens travaillaient pour très peu de rémunération.** C'était au moment de... Je veux dire, au niveau de leur rémunération, c'était très compliqué. Je crois que c'était bloqué sur un compte, et parfois ils pouvaient récupérer une partie de l'argent, mais il y avait [la coopérative] qui prenait une part au passage. Et puis il n'y avait pas non plus une forte activité, donc. À l'arrivée, je veux dire, **en termes de rémunération, ça devait voler... Je vais peut-être dire une bêtise, mais peut-être à 100-200 € par mois,** je veux dire. Ils n'allaient pas vivre de ça. Puis par rapport à ce qu'on leur avait vendu, parce que nous, ces gens-là, du coup, ils allaient avoir... Dans tous les cas, ils auraient été payés au salaire minimum, dans tous les cas, mais à 20h, à 25h, ça pouvait amener des rémunérations à 800, 900 euros, enfin... Ce qui est quand même bien plus correct. » (Employé·e d'une commune, territoire anonymisé)

Ces innovations permettent ainsi d'apporter une faible rémunération aux PPDE, sans pour autant s'approcher des conditions matérielles promises par l'expérimentation.

5.5. Les conséquences des ressources « considérables » à mobiliser pendant la période d'incubation sources d'inégalités territoriales

5.5.1. Les inégalités territoriales

Le Fonds d'expérimentation atteste des ressources à mobiliser qui peuvent générer des inégalités entre les territoires. Parmi les ressources, la maîtrise du langage administratif des appels à projet est mentionnée dans un procès-verbal d'un conseil d'administration du Fonds : un·e administrateur·ice explique ainsi que la complexité du cahier des charges peut conduire à favoriser les territoires les mieux dotés en moyens d'ingénierie.

Cette inquiétude porte davantage sur la capacité des territoires avec une bonne ingénierie à faire valider des dossiers peu solides, que sur les difficultés des territoires peu dotés en ingénierie à déposer un dossier.

Les ressources multiples à mobiliser avant habilitation interrogent inévitablement la question des inégalités territoriales. Celle-ci traverse, en effet, nombre de réflexions des acteurs. Ainsi le·a chargé·e de projet TZCLD du territoire 36 (finalement habilité) explique :

« Et peut-être pour qu'il y ait une égalité sur les territoires, qu'il y ait aussi un financement sur les équipes-projets du CLE, parce que je me rends compte que sur certains territoires, il y a des équipes projet de trois personnes. Donc forcément, on ne développe pas, parce que la commune ou la communauté d'agglomération a décidé de mettre du personnel à disposition. **Mais voilà, on ne propose pas les mêmes choses et on n'évolue pas de la même façon quand on a une équipe de trois personnes ou une équipe de 80 % de temps de travail (rire).** » (Chargé·e de projet, territoire 36)

Dans ce territoire, un des enjeux importants tenait à la prise en charge d'une toiture de ferme dans laquelle l'EBE était amenée à prendre place. Le coût de la restauration s'élevait à 100 000 euros de travaux, finalement pris en charge par la communauté de communes qui met à disposition le local :

« Parce que la première fois qu'ils sont venus [les personnes du Fonds] Le toit, la grange était à moitié effondrée. Enfin bon... Donc ils étaient un peu ...un peu sceptiques, pour tout dire. Donc après, ils sont venus. On leur a fait voir que c'était quand même maintenant refait à neuf, toute cette toiture. C'est quand même des gros investissements. **Ça a coûté 100 000 euros, quand même, le toit. Donc là, la communauté de communes a dit, on estime qu'on a fait notre boulot, on vous donne gratuitement le local. On vous a refait 100 000 euros de**

travaux pour le mettre hors d'eau. Maintenant, c'est à vous. » (Bénévole non PPDE, territoire 36)

Un membre de la grappe du terrain 3, qui a une vision globale de la région insiste sur ces inégalités :

« Mais cependant, quand on passe à la construction qui est laborieuse, qui est longue, qui est tout à fait cohérente avec les objectifs de combattre le chômage de longue durée, qui n'est quand même pas une mince affaire, et bien, ça nécessite des moyens humains et financiers. Et là, du coup, les localités, les communes, les territoires, les quartiers, sont face à des réalités très, très différentes. Par exemple, de loin comme ça, on a vu le projet de [territoire 33], [...] je crois statistiquement. La volonté du maire, j'espère avec son conseil municipal, à donner des moyens, à bifurquer quand il fallait bifurquer, à évoluer. **Il y avait un suivi, un engagement, et un engagement aussi financier, que peut-être le [territoire 33], pour caricaturer, pouvait se permettre, en jonglant sur les finances, et pas le [territoire 32], qui est une commune beaucoup plus petite, qui est pauvre aussi, qui a un passé textile, brasserie, mais qui est du passé.** Enfin, vous voyez, et donc ça renvoie... à la construction de ceux qui sont intéressés, qui montrent leur motivation et tout ça, **mais s'il n'y a pas un accompagnement financier des ressources,** automatiquement il y a **des inégalités de départ** qui se pointent de manière incontournable. » (Membre de la grappe, terrain 3)

Un bénévole du territoire 36 insiste aussi sur les inégalités de traitement et de ressources en comparant son petit territoire enchâssé dans une petite Communauté de communes à celui, 39, plus grand et plus soutenu par une Métropole.

La [EBE métropole]. Voilà on est allés visiter. C'est la [Métropole]. C'est beaucoup plus gros. Et là, pour le coup, la [Métropole] a beaucoup de moyens là-dedans. Ils ont lancé [territoire 39] aussi, et là aussi c'est sur la [Métropole]. **C'est sans commune mesure avec ce qu'on peut nous avoir ici comme subsides. Là-bas, la [Métropole] donne beaucoup d'argent.** Donc ils ont pu décoller beaucoup plus vite que nous. Le chiffre a été... C'est 6 mois après nous, mais ils en sont déjà à près de 50 salariés. Mais ils ont les locaux adéquats et les subventions adéquates. Donc ça aide. » (Bénévole non PPDE, territoire 36)

Ce constat se retrouve sur le territoire 11, où le poste de chef·fe de projet a été financé pendant deux ans par la Métropole, avec l'appui des services « développement économique », qui avaient déjà préparé le terrain pendant plus de six mois en réunissant les acteurs qui constitueraient le futur CLE. Ce soutien a été vu par les autres territoires du département (13, 17, 18), notamment ceux qui ont rencontré beaucoup de difficultés à être habilités, comme une forme **d'injustice territoriale**. Ce sentiment a été renforcé par l'impression que le dossier porté par la métropole avait forcément plus de poids, auprès des instances nationales, que ceux de petites communes.

Le manque de ressources, qu'il soit financier, humain ou en termes de compétences est l'une des raisons avancées par les collectivités des territoires choisissant de ne finalement pas s'engager dans une démarche d'habilitation. Ainsi, le·la DGS du terrain 410 explique que, si sa ville a bien un public pouvant être concerné par TZCLD, elle « a un budget d'action sociale [...] qui est ridicule » et qu'ils n'ont qu'« un petit CCAS, on a trois agents », or le projet TZCLD demande une certaine solidité initiale du système social local pour se lancer.

« Mais il fallait derrière une animation et des moyens consacrés. Et ce qu'on s'est dit, c'est que l'action sociale à [territoire 410] n'était pas assez dans une logique de prévention, pas assez dans une logique d'*empowerment* classique. Et on ne travaillait pas à la question d'accès à l'emploi, à la formation d'accès à l'emploi.

Q – C'est-à-dire que ce n'était pas une compétence que vous étiez mise à votre agenda, c'est ça ?
R- C'était pas à notre agenda. Il n'y avait pas la compétence en interne pour la faire vivre. Et on avait plutôt une politique d'assistanat social, d'assistance sociale ou de lutte contre les différentes formes d'urgence, mais pas une politique de prévention, d'un certain nombre de risques, de difficultés, pas une politique d'inclusion. » (DGS, territoire 410)

De même, le projet du territoire 42 s'est arrêté en cours d'incubation au moment de débloquer les financements pour engager des chargé·es de mission. Le maire avait donné son aval pour la mobilisation de 2 à 3 ETP, mais le DGS, collectivisé avec l'intercommunalité, n'a pas donné suite à cet arbitrage et le projet s'est éteint.

« Je ne sais pas comment le dire autrement, en fait, j'ai été témoin de ça à pas mal de reprises, le fait que les élus, et le maire en particulier, donnent une instruction qui soit en fait pas suivie des faits, mais peut-être parce que l'instruction était déconnectée, je ne veux pas généraliser, parce qu'on avait — et je pense que c'est toujours le cas — des difficultés financières importantes. » (Ancien·ne chef·fe de projet, territoire 42)

Cette même personne explique que « c'était de toute façon une galère pour la collectivité, pour plein de sujets », que ce soit le financement des ETP pour le travail de mobilisation partenariale de la période d'incubation, la recherche de locaux ou encore l'engagement sur un certain nombre de commandes par la mairie.

Le·a DGS du territoire 43 met aussi en avant ce manque de moyen pour expliquer le non-engagement de sa commune dans le projet, alors que l'expérimentation faisait partie du programme de l'équipe municipale. Il souligne à de nombreuses reprises l'absence de marge de manœuvre financière des municipalités sans QPV pour mettre en place ce type de programme ambitieux.

« La réalité était la même, **en fait, on n'est pas politique de la ville, donc nous, il n'y a pas moyen de se faire co-financer les postes**, il n'y a pas moyen de déclencher les choses par le biais de telle ou telle action qui, bon an, mal an, peut aussi bien être habillé politique de la ville que TZCLD, etc.[...] Et voilà, nous n'avions pas entre guillemets l'assise pour dire si jamais le dispositif met un peu de temps à démarrer, finalement comme on est pas un territoire prioritaire, parce qu'on a un centre social, parce qu'on a d'autres outils, etc., on sait occuper le terrain, on sait occuper les gens, on sait leur proposer des choses en attendant, nous on n'avait pas ça. **Donc voilà, c'est aussi pour ça que l'on s'est mis en retrait.** » (DGS, territoire 43)

5.5.2. Les abandons

Notre recensement des causes d'abandon n'est sans doute pas totalement exhaustif. Néanmoins, ce que nous avons pu observer nous conduit à affirmer que les abandons s'expliquent très principalement par **la somme des ressources nécessaires pour répondre aux contraintes du cahier des charges** et par **le caractère risqué (et décourageant) de l'expérimentation** :

« **Mais il faut un équilibre économique. La visibilité de cet équilibre, on ne l'avait pas.** Clairement, on ne savait pas comment on allait maintenir cet équilibre, avec des dotations qui étaient de plus en plus risquées. **C'est-à-dire que là, il y avait un investissement sur trois ans, qui était quand même important pour les collectivités, sans garantie d'être accepté sur le territoire test.** Ça voulait dire qu'on aurait pu investir pendant trois ans sans être retenus [...] ça faisait beaucoup d'interrogations. » (Chargé·e de mission TZCLD, territoire 42)

L'ampleur des ressources à mobiliser éclaire, en creux, les raisons d'abandons de territoires. De nombreux acteurs soulignent l'importance d'un élu·e très engagé·e et portant réellement le projet pour le faire aboutir. L'absence d'un portage politique solide et d'une équipe projet sont mentionnées comme l'une des principales raisons d'abandon comme l'illustrent les cas des territoires 25 et 26. Ces deux territoires (ainsi que les territoires 21 à 24 habilités en 2022) ont été accompagnés par un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) qui a été, conjointement avec les communes, à l'initiative du projet. Malgré l'accompagnement du PETR, les territoires 25 et 26 ne seront jamais habilités. Pour le premier, un dossier est déposé auprès du Fonds d'expérimentation, mais il ne sera jamais instruit car l'équipe locale abandonnera en cours de route consciente que son dossier ne répondait pas aux exigences du cahier des charges. Le PETR avait conscience que ce projet ne pourrait jamais aller au bout. Pour le second, l'abandon est antérieur à l'ouverture des candidatures. Début 2021, la nouvelle équipe municipale (élue en 2020) décide d'abandonner le projet. Le·la directeur·ice du PETR explique cet abandon par un faible portage politique des deux équipes municipales et par l'absence d'une équipe

locale de bénévole. Ce cas illustre l'incapacité d'une collectivité intervenant à un niveau « méso » (on parle ici de plus de la moitié d'un département) à porter seule un projet TZCLD sans mobiliser des forces vives locales (maires, élu·es, bénévoles, etc.).

« Je pense que sur le territoire 26, on y allait vraiment au forceps parce qu'il y avait une situation de pauvreté et de chômage à l'époque sur ce territoire. [...] C'était quand même assez sinistré. Donc, c'est vrai qu'il nous paraissait quand même judicieux de pouvoir engager cette démarche. **Bon, ça n'a pas été porté localement, difficilement. En tout cas, on était en apnée sous respirateur artificiel.** Donc, au bout d'un moment, on l'a débranché.

Q- Et tu trouves même avant [maire élu·e en 2020] ?

R- Oui, c'était avant le·la maire élu·e en 2020. **On a été obligés de débrancher parce qu'on faisait à la place !** On avait même essayé des permanences une fois par semaine sur le secteur à la place des bénévoles pour pouvoir essayer de monter la mayonnaise. Donc ça n'a pas pris. **Les bénévoles n'étaient pas suffisants. La volonté politique n'était pas... assez acharnée, on va dire,** donc ça ne pouvait pas marcher. Sur le territoire 25, je pense qu'on est sur quelque chose d'un petit peu différent. La volonté politique était là, mais il y avait **une telle désorganisation dans le bénévolat et l'engagement** qu'on avait l'impression de marcher sur de la glace prête à se briser sans arrêt. [...] les fondations n'étaient pas solides, la mobilisation bénévole n'était pas suffisante. Et là, c'est pareil, on a tenu jusqu'au bout, jusqu'au moment du déploiement du dossier. [...] **Le dossier s'est fait, mais il n'a pas été retenu parce qu'il ne tenait pas la route.** » (Directeur·ice du PETR qui a accompagné les territoires 21 à 26)

Le cas existe aussi de projets portés par des collectifs citoyens ou d'associations qui s'arrêtent faute de soutiens politiques des mairies ou des présidences des EPCI. Ainsi, sur les territoires 32, 416 et 417 des militants associatifs, notamment d'ATD, ont cherché à lancer un projet TZCLD qui ne s'est pas concrétisé faute de soutien des élus locaux. Sur d'autres territoires (42 et 47), ce sont les services de la collectivité qui ont bloqué les projets TZCLD. Ces cas questionnent la place du monde associatif et de l'ESS dans le programme TZCLD : alors que c'est une initiative qui, à l'origine, vient de ce secteur (ATD Quart-Monde, Secours catholique, Fédération des acteurs de la solidarité (FAS), etc.), les projets habilités dans le cadre de la seconde expérimentation sont dans leur grande majorité des projets voulus et portés d'abord par des collectivités.

« On a la chance à [territoire 32] d'avoir un groupe à ATD Quart-Monde [...] qui fonctionne depuis de longues années, qui est peut-être un peu vieillissant, comme beaucoup, mais qui est là, qui est actif et qui connaissait le centre social [nom du CS], qui portait ce projet TZ. [...] il y avait une sacrée dynamique [...] avec des partenaires des entreprises, du monde de l'insertion, des associations, des habitants, [...] ça bougeait, ça réfléchissait, ça rayonnait. [...] Et puis, petit à petit, [...] se sont accumulées des difficultés. [...] **C'est pour ça que dans cette expérimentation, s'il n'y a pas de volonté politique... du territoire, que ce soit la commune, quelquefois ça pose des problèmes. Ça vivote, comme on dit. Ça vivote.** » (Membre de la grappe, à propos du territoire 32 qui n'a pas été habilité)

« Mais non, ils ont laissé tomber. Manifestement, bon je vais un peu plus vite, au niveau de la mairie de [territoire 416], pareil. Manifestement, ça ne faisait pas partie de leur projet. Ils avaient un projet municipal basé, [territoire 416] sur la culture, sur la culture, pour créer du lien, de l'animation dans le bourg, etc. Et donc, ils voulaient sûrement appliquer leur programme. » (Militant·e, territoire 416)

« Non, ils n'ont pas encore été habilités. En partie parce que... Par ce que je sais... en partie, précisément parce qu'il y a une confusion des rôles entre le politique et la direction de l'EBE. Et il leur a été demandé de clarifier les positions des uns et des autres au sein de l'organisation. La difficulté aussi à laquelle on a été confronté, **c'est qu'on n'avait pas d'appuis locaux.** Je pense notamment au CCAS parce que **le CCAS était parti plutôt en croisade contre le territoire zéro chômeur de longue durée.** Ce qui est un peu incroyable. » (Membre du CLE et bénévole associatif, territoire 47 [à propos d'un autre territoire])

Au-delà des élus et des services des collectivités, d'autres acteurs institutionnels (services de l'Etat, Conseil départemental, France Travail, etc.) peuvent aussi faire échouer le projet. La recherche du « consensus » étant l'un des *leitmotivs* de T'ZCLD, ces oppositions idéologiques ou d'intérêts, peuvent conduire à des abandons, malgré le soutien politique.

« C'était porté fortement par un·e élu·e, un·e élu·e à l'ESS d'A. [...] Mais à un moment donné, le·la chef·fe de mission qui était en charge est parti·e. Ça a été confié aux gens du CCAS. **Et clairement, les techniciens n'étaient pas convaincus du truc.** Ils voyaient ça comme un truc en plus de leurs différents outils. [...] On avait en plus [...] un département qui ne voulait pas y aller (il n'a pas dit clairement) et des services de l'Etat que ça a saoulé aussi. Parce que...

Q- Pourquoi ils ne voulaient pas y aller ? [...]

R- Il faudrait leur demander. Mais [...] on s'est dit que c'était parce que c'était quelque chose à l'initiative de l'élu, [...] sans qu'on leur demande leur avis. En général, les gens de l'Etat, ils aiment bien que ce soit eux les chefs et pas l'inverse. [...] **Accessoirement, la communauté urbaine [porteuse du projet] et le département ne sont pas du même bord politique. [...] Donc l'absence de consensus peut faire que ça n'a pas marché.** Mais là encore, je dirais que c'est logique [silence]. Il y a de telles conditions requises, en termes de coopération, qu'il est normal que ça n'aboutisse pas partout. » (Chargé·e de projet, territoire 42)

Globalement, l'incapacité à « faire consensus », à mobiliser les acteurs locaux et la population est l'un des facteurs d'abandon :

« Alors un des éléments sans doute qui fait que ça ne peut pas prendre partout, c'est que s'il n'y a pas effectivement ce que vous êtes en train de mesurer, une volonté collective de tous les participants, de toute façon ça ne peut pas marcher. **Ça ne marche pas parce que celui qui est le porteur d'un projet, il n'arrive pas à mobiliser le monde.** Et ça ne marche pas parce que les gens de chez T'Z, ils ne viendront jamais. Parce qu'il n'y aura jamais un espèce de consensus qui va se faire autour du dispositif. Ça, c'est vraiment un des fondements de l'expérimentation. » (Elu·e, territoire 44)

Outre les difficultés dans la construction du consensus territorial, ce sont aussi les moyens humains qui peuvent conduire à l'abandon. Comme mentionné plus haut, le recrutement de la direction de l'EBE en amont de l'habilitation peut conduire à des abandons (territoire 310). Des territoires qui ne se sont pas engagés, comme le territoire 42, soulignent l'importance des moyens humains à dédier au montage de projet : « c'était **trois ans de travail en amont, deux, trois ans de travail en amont**, et un, enfin, **c'était minimum deux ETP pendant trois ans.** » (Chargé·e de projet, territoire 42). Le volume de moyens humains à mobiliser conduit ainsi les territoires 316 et 317 à jeter l'éponge :

« Sans oublier, avec l'optique, le concept des projets, la mobilisation des personnes concernées, donc des chômeurs, des demandeurs d'emploi. Et ils avaient commencé à se réunir, à se... Voilà, je dirais, pour [territoire 316] de manière un peu plus efficace que [territoire 317], mais c'est des choses qui existaient. Et puis, avant, je ne pense pas qu'ils aient vraiment étudié les dossiers de candidature, c'était un peu avant, quand les choses sont sorties, **la complexité, les moyens que ça demandait, aussi bien en ressources humaines** et tout ça. Petit à petit, on les a vu glisser en difficultés... et puis finalement, le consensus justement, les choses ne se réunissaient plus, et ça se mourrait, entre guillemets, malgré les animateurs qui étaient nommés. Et finalement, les municipalités, les président de CLE ont décidé d'arrêter. » (Membre de la grappe, terrain 3)

Et plus tard dans l'entretien :

Après, moi, je ferais une différence, quand même, entre [territoire 317] et [territoire 316] [...] C'est que sur le [territoire 316], le·a coordonnateur·ice du projet, était très proche, très participant au niveau de la grappe : il·elle communiquaient avec ses collègues, **il y avait une vraie dynamique, avec un petit peu de moyens.** Sur le [territoire 317], je trouve que c'était plus délicat, dans le sens qu'[...] on ne les a pas vu participer vraiment aux réunions, aux rencontres régionales de [...] 2019, [...] 2022, des temps très forts, très conviviaux, que la grappe a organisé. » (Membre de la grappe, terrain 3)

La charge en moyens humains réclamée par la période d'incubation est d'autant plus pointée que le territoire est petit et dispose de moins de personnel. Ainsi, lorsque l'on demande à l'élue qui a porté le dossier TZCLD sur le territoire 418 et qui a renoncé par la suite, si l'équipe projet était allée jusqu'à identifier le nombre de PPDE, la réponse est :

« Vous savez, **une petite collectivité n'a pas les moyens techniques pour aller dans les montages de dossiers**. On avait un seul DGS à l'époque, on n'en a toujours qu'un. Et quand on parle des emplois des collectivités, on est loin d'être en surnombre. » (Élu.e, territoire 418, qui a renoncé)

Ces éléments relatifs aux abandons, que notre enquête englobant des territoires en incubation qui ne sont pas allés au bout du processus, suggèrent ainsi la présence de biais dans le recrutement des territoires.

Conclusion

Au total, la période d'incubation est marquée par la mobilisation d'une variété de ressources, et ce aux dépens du territoire. Tout d'abord, l'héritage d'une gouvernance partenariale facilite l'animation du projet TZCLD, en l'inscrivant dans des habitudes de travail des différents acteurs mobilisés. Puis, pléthore de ressources économiques viennent à l'appui du développement des projets TZCLD et permettent de financer l'équipe projet, des locaux, diverses factures, la publicisation du projet auprès de la population et dans certains cas le recours à des services extérieurs pour aider à la préparation du dossier. Les locaux nécessaires au déploiement des activités, mais aussi à la vie des associations des PPDE, sont issus d'aides des collectivités, que cela soit sous la forme d'une mise à disposition, d'un bail avec exonération de loyer jusqu'à l'habilitation, ou encore selon des contrats de location à loyer très modéré. De plus, d'autres collectivités et institutions peuvent apporter leur aide au développement des projets TZCLD, avec des subventions destinées à l'achat de matériel ou au financement des membres de l'équipe projet, ou de la mise à disposition partielle de personnel. Le financement de l'équipe projet qui anime la mise en place de TZCLD sur le territoire est finalement ce qui est le plus coûteux, d'autant que cette charge salariale s'étire tout au long de la période d'incubation. Le cahier des charges de la seconde loi prévoit par ailleurs que la direction de l'EBE soit recrutée en amont du début des activités, ajoutant une charge salariale supplémentaire. Le consensus doit ainsi être mis en place au niveau du territoire, avec tous les acteurs mobilisés, et les activités déjà quasiment fonctionnelles. En témoigne l'exigence du Fonds d'avoir un CLE fonctionnel avant l'habilitation, qui s'est déjà réuni plusieurs fois. L'importance des ressources conduit certains territoires à ne pas « se lancer », faute de moyens, tandis que d'autres soulignent les inégalités entre les petits territoires plus isolés à la faible ingénierie et ceux qui bénéficient de moyens financiers plus élevés.

Fait de « bouts de ficelle », d'ingénieries organisationnelles innovantes et d'hybridation des ressources parmi lesquelles les ressources publiques et bénévoles constituent la part centrale, ces modèles économiques sont d'autant plus expérimentaux et tâtonnants qu'ils sont relégués en amont de l'expérimentation et deviennent l'impensé de l'expérimentation TZCLD. Ils charrient également des inégalités territoriales qui interrogent la capacité de tous les territoires à pouvoir faire véritablement acte de candidature pour l'expérimentation TZCLD⁹².

⁹² Nous verrons dans le chapitre 6 que ce modèle économique est également pour partie le résultat des exigences formulées par le Fonds d'expérimentation.

Chapitre 6. Ce que l’instruction dit des rapports du Fonds d’expérimentation aux territoires et au projet TZCLD

De la rédaction du cahier des charges jusqu’à l’habilitation des territoires, en passant par l’instruction des candidatures, le Fonds d’expérimentation occupe une position centrale durant la phase d’incubation. Dès lors, il semble pertinent d’examiner le rôle qu’il joue au cours de cette période, et plus particulièrement lors de l’instruction des candidatures. En quoi l’analyse de cette séquence permet-elle de mieux appréhender les relations entre le Fonds et les territoires, ainsi que la conception que le Fonds se fait du projet et de son propre rôle au sein de l’expérimentation ? Nous l’avons souligné à maintes reprises : les exigences formulées dans le cahier des charges, et par conséquent la préparation d’un dossier de candidature à cette expérimentation, se distinguent nettement des procédures habituellement associées aux appels à projets. Il est donc fondamental d’interroger les spécificités de l’instruction conduite par le Fonds, qui représente un véritable parcours du combattant pour les territoires (7.1). Nous étudierons ensuite les critères d’évaluation et exigences plus informelles du Fonds qui éclairent sur la vision que celui-ci porte du « bon » projet TZCLD et notamment du « bon » modèle socio-économique des EBE⁹³ (7.2). Pour une grande majorité des acteurs rencontrés, l’instruction est perçue comme une période éprouvante, un moment de tension avec le Fonds d’expérimentation (7.3). Nous nous attacherons aussi à analyser les effets induits par cette période d’instruction et plus largement par les exigences du cahier des charges (7.4). Ces instruments participent-ils à une sécurisation, voire à une standardisation du modèle socio-économique des EBE⁹⁴, et plus largement du projet ? Dans quelle mesure les territoires se conforment-ils, résistent-ils ou contournent-ils les recommandations et injonctions formulées par le Fonds d’expérimentation ? Au-delà de la période d’incubation, nous étudions dans le dixième chapitre de ce rapport le rôle du Fonds d’expérimentation et ses rapports à l’État central et aux territoires. Nous invitons donc les lecteur·ices à une lecture croisée de ces deux chapitres.

6.1. Le processus d’instruction : un parcours du combattant⁹⁵

La loi a institué le Fonds d’expérimentation comme intermédiaire entre l’administration centrale et les territoires d’expérimentation. Comme nous le verrons dans le dixième chapitre de ce rapport, le Fonds d’expérimentation cumule deux fonctions : une fonction de régulation et de contrôle (délégation par la loi de la mission de gestion du programme et des fonds publics) et une fonction d’animation de réseau et de plaidoyer (Tantot, 2024). Pour comprendre le Fonds d’expérimentation, il est nécessaire d’avoir en tête ce tiraillement entre une logique de gestionnaire de politique publique et une logique plus militante : le Fonds a été construit et est toujours géré par des promoteurs du programme TZCLD.

La fonction de contrôle et de régulation a vu son importance grandir depuis le début de la seconde phase d’expérimentation, ce que décrit bien le moment de l’instruction des dossiers de candidatures par le Fonds d’expérimentation que nous avons pu observer *in situ* dans plusieurs territoires entre 2021 et 2022 (*cf.* Encadré 10). On rappelle, par ailleurs, que cette séquence **d’instruction des dossiers est incluse dans la période d’incubation**, dont elle constitue en quelque sorte l’acmé.

⁹³ Sur ce point voir également le chapitre 1 du rapport Acmé.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ Cette partie s’appuie en partie sur Tantot (A.), « Territoires zéro chômeur ». L’évaluation conflictuelle d’une expérimentation singulière, *Socio-économie du travail*, 2023/2 [publié en 2025], n°14, p. 111-142.

Encadré 10 - L'instruction d'un dossier de candidature à TZCLD⁹⁶

Le territoire A est composé de dix communes (environ 4700 habitant·es). 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·la futur·e directeur·ice de l'EBE soit identifié·e. Les mois de septembre à décembre permettent de réunir des pièces administratives et de créer la structure juridique de l'EBE. Le·la futur·e directeur·ice est également « prérecruté·e » (et 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 élu·es, le·la directeur·ice du centre social et deux salarié·es de la collectivité « méso » qui travaillent pour cinq projets candidats à TZCLD (quatre seront habilités) : un·e chef·fe de projet (embauché·e fin 2018) et un·e chargé·e 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 futur·es salarié·es, visite des locaux, etc.) sont organisées. Le Fonds d'expérimentation considère que le dossier du territoire A 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·e chef·fe de projet salarié·e soit recruté·e, que les moyens financiers de l'équipe projet soient consolidés, que des temps de travail en collectif soient organisés avec les futur·es salarié·es, que le budget prévisionnel de l'EBE soit retravaillé, que « l'exhaustivité »⁹⁷ 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 un·e chargé·e de mission (recruté·e en avril 2022), le·la future directrice de l'EBE et le·la chargé·e de mission. 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'instructeur·ice et une partie de l'équipe projet (les 2 chargé·es de mission, le·la directeur·ice de l'EBE) sur divers sujets (répartition du chiffre d'affaires prévisionnel par typologie de clients, définition des critères de privation d'emploi, etc.). Soutenu par le·la rapporteur·e du dossier (administrateur·ice du Fonds) et l'instructeur·ice, 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.

⁹⁶ Source : Tantot (A.), « Territoires zéro chômeur ». L'évaluation conflictuelle d'une expérimentation singulière, *Socio-économie du travail*, 2023/2 [publié en 2025], n°14, p. 111-142.

⁹⁷ Pour les acteurs de TZCLD, l'atteinte de l'exhaustivité correspond à une situation où tous·tes les chômeur·euses de longue durée, volontaires, ont retrouvé un emploi.

L'examen des candidatures est un processus long qui peut durer plus d'une dizaine de mois (cf. tableau 7). Menée par le Fonds, l'instruction 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 comme l'illustre le schéma ci-dessous. Plusieurs acteurs interviennent dans l'instruction des candidatures. Chaque dossier est examiné par un·e instructeur·ice (équipe technique) et un·e rapporteur·e (administrateur·ices volontaires du Fonds⁹⁸). Après plusieurs visioconférences et une visite de terrain (cf. schéma) le dossier peut être présenté en commission d'examen (« Comex »), commission interne du conseil d'administration du Fonds qui émet un premier avis sur le dossier. Le dossier est ensuite examiné par le conseil d'administration du Fonds qui peut décider de proposer au ministre du Travail l'habilitation⁹⁹ ou d'ajourner le dossier. L'une des particularités de l'instruction menée dans le cadre de la seconde loi d'expérimentation de TZCLD tient au fait qu'un ajournement n'est pas synonyme de rejet définitif : s'ils se conforment aux exigences du Fonds, les territoires candidats peuvent retravailler leur candidature (et la redéposer dans un délai de trois mois), pour avoir la chance de voir celle-ci acceptée. Le Fonds d'expérimentation a d'ailleurs tout intérêt à ce que les territoires aillent au bout et qu'un grand nombre de candidatures soit accepté. A ce parcours du combattant s'est ajoutée une nouvelle étape à partir de fin 2023 : le passage du dossier en Conseil d'État (cf. chapitre 3) qui ajoute plusieurs mois à la procédure d'habilitation. Une fois l'habilitation obtenue, l'ouverture de l'EBE n'est pas automatique. Le conseil d'administration du Fonds peut avoir formulé des « réserves » auxquelles les candidats doivent apporter des réponses pour pouvoir obtenir le conventionnement de l'EBE. Le conventionnement est un instrument qui ajoute d'autres obstacles à l'ouverture de l'EBE comme nous avons déjà pu le mentionner (cf. §4.1.1.) :

Au total, l'instruction, comme forme d'évaluation par le Fonds des projets locaux, représente 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 (visite de terrains, visioconférences, tableurs *Excel*, etc.) sont standardisés et répondent aux éléments fixés par le cahier des charges.

⁹⁸ Dans les procès-verbaux du conseil d'administration du Fonds, nous avons remarqué une assez grande diversité de rapporteur·es : personnalités qualifiées, représentant·es des organisations syndicales (CFDT, CGT notamment) et patronales, représentant·es des territoires (présidence de CLE, direction d'EBE, chefferie de projet), représentant·e de France Travail, etc.

⁹⁹ A notre connaissance le ministère du Travail a systématiquement habilité les dossiers présentés par le CA du Fonds. Le ministère du Travail siège au CA du Fonds (un·e représentant·e de la DGEFP, un·e commissaire du Gouvernement).

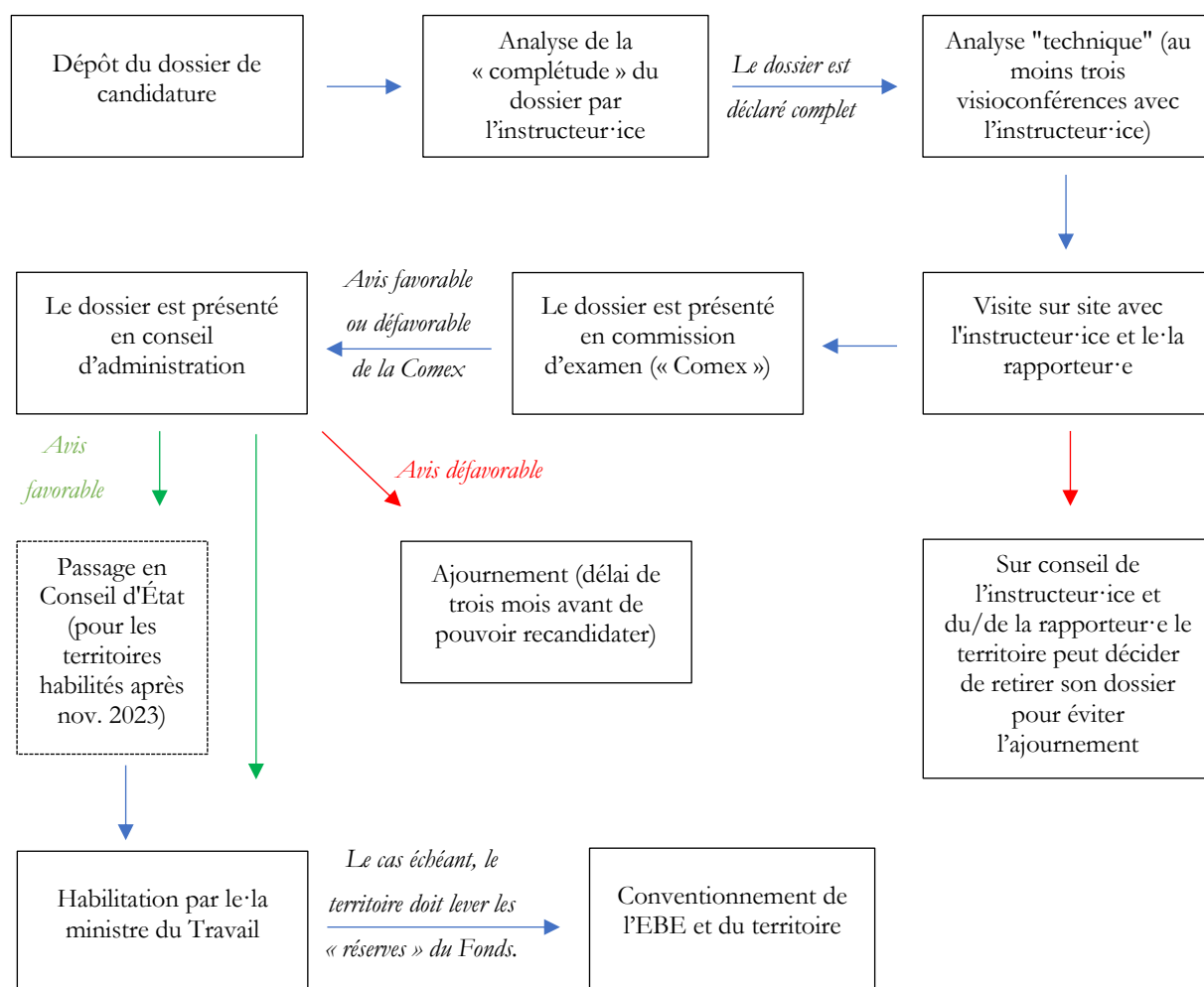


Figure 4. L’instruction d’une candidature à TZCLD, un parcours du combattant.

Source : les auteur·ices

6.2. Des exigences plus informelles qui éclairent la vision politique du Fonds d’expérimentation

Bien que certaines exigences d’engagement soient exprimées formellement par le cahier des charges (voir chapitre 3), d’autres nécessitent d’être comprises par le biais d’un long apprentissage *learning-by-doing* répétitif, effectué sous la tutelle du Fonds d’expérimentation. Si elles apparaissent plus informelles, elles n’en sont pas moins obligatoires, qu’on songe aux exigences de la stabilité des effectifs de l’équipe projet, aux objectifs de chiffre d’affaires de l’EBE, à la progressivité des effectifs, ou encore au recrutement de la direction de l’EBE avant le dépôt de dossier. Les résultats de l’évaluation de la première loi ont en effet fourni au Fonds d’expérimentation des arguments pour énoncer, de manière normative, les « bonnes pratiques » (Tantot, *op. cit.*).

« En fait, ils ont quand même des **attentes** qu’ils [le Fonds] formalisent **un peu, en mode “obligatoire”**, qui ne sont pas forcément en accord avec les territoires. » (Chef·fe de projet TZCLD, territoire anonymisé¹⁰⁰).

¹⁰⁰ Les données étant particulièrement sensibles dans ce chapitre, la majorité des territoires sont anonymisés.

Dans les procès-verbaux des conseils d'administration du Fonds¹⁰¹, on note ainsi à plusieurs reprises des remarques quant au chiffre d'affaires prévisionnel des territoires candidats, alors que le « bon » niveau de chiffre d'affaires ne constitue pas une exigence formelle du cahier des charges. De manière récurrente, les PV du CA du Fonds font référence au chiffre d'affaires : ce dernier est considéré comme « insuffisant » dans telle EBE, tandis que dans telle autre il est considéré comme « impressionnant » ou trop élevé. Des avis favorables sont parfois émis avec réserves précisément du fait d'une incertitude sur les perspectives de chiffre d'affaires.

L'analyse transversale des recommandations et réserves formulées par la « Comex » et le conseil d'administration du Fonds¹⁰² permet de mieux comprendre, au-delà des exigences en termes de chiffre d'affaires, ce qui pour le Fonds est un « bon » projet TZCLD et un « bon » modèle socio-économique d'une EBE. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous avons tâché de catégoriser ces remarques. Concernant l'EBE (*cf.* tableau 8), les différentes composantes du modèle socio-économique (MSE) identifiées par le projet Acmé¹⁰³ sont impactées à des degrés divers. Concernant le CLE, l'équipe projet et plus généralement la dynamique territoriale, les réserves et recommandations du Fonds d'expérimentation peuvent être regroupées en quatre grands pôles : gouvernance du projet, moyens de l'équipe projet, « mobilisation » des partenaires et interprétation des principes du droit à l'emploi (*cf.* tableau 9).

Tableau 8. Typologie des recommandations et réserves formulées par la « Comex » et le conseil d'administration du Fonds d'expérimentation sur le modèle socio-économique des EBE

Thématiques	Exemples de sujets abordés
Comptabilité et rentabilité	Des remarques qui portent sur le « bon niveau » de chiffre d'affaires à atteindre ou sur sa « sécurisation » (promesses formalisées de potentiels clients) ; l'équilibre financier entre les activités ; l'équilibrage du modèle économique sans prendre en compte la dotation d'amorçage (pour favoriser la constitution de fonds propres) et plus rarement sur la direction et ses compétences gestionnaires .
Activités et mode de valorisation de la production	Des remarques sur la sous-activité , sur le type de clientèle , et notamment le développement d'une clientèle plus « solvable » : entreprises, collectivités, ou sur « l'opérationnalisation » des activités.
Approches du travail	De nombreuses remarques sur la création d'une fonction de DRH au sein de l'EBE, et, plus rarement, sur l'encadrement intermédiaire ou d'autres fonctions d'encadrement. Quelques remarques sur le rythme des embauches , sur la participation des salariés et sur l'adaptation des postes et des conditions de travail . Aucune remarque sur la formation et l'accompagnement social.
Gouvernance de l'EBE	Des remarques qui portent en majorité sur la clarification des mandats au sein du conseil d'administration, sur la répartition des rôles avec le CLE et très rarement sur la place des salarié·es dans la gouvernance.

¹⁰¹ Documents transmis par le Fonds d'expérimentation.

¹⁰² Le Fonds d'expérimentation a mis à notre disposition l'ensemble des procès-verbaux de son conseil d'administration entre juillet 2016 et décembre 2023. Cependant (voir *supra*, p. 18), il nous a été explicitement demandé de ne pas extraire de citations issues des PV du Fonds.

¹⁰³ Les cinq composantes identifiées par le projet Acmé sont : la gouvernance, la comptabilité et la rentabilité, les activités et leurs modes de valorisation, les approches du travail (organisation du travail, formation, accompagnement, etc.) et l'ancrage/la dynamique locale (ressources territoriales disponibles et mobilisées par les EBE).

Ancrage et dynamique territoriale	Pour cette dimension, les remarques portent essentiellement sur les locaux . Très peu d'autres remarques et, lorsqu'il y en a, celles-ci sont liées à des enjeux économiques.
-----------------------------------	--

Source : les auteur·ices, issu d'un travail conjoint entre les équipes DYNAMIT et ACME

Tableau 9. Recommandations et réserves formulées par la « Comex » et le conseil d'administration du Fonds d'expérimentation sur les moyens et les missions des équipes projets et de CLE

Thématiques	Exemples de sujets abordés
Gouvernance du projet	Principalement des remarques sur le manque de portage politique (qui constitue souvent un motif d'ajournement), la séparation des missions entre le CLE et l'EBE et l' indépendance du niveau local (CLE) par rapport à des échelons supérieurs qualifiés de « supra-territoriaux » (métropoles, pôles d'équilibres territoriaux et ruraux, etc.)
Moyens de l'équipe projet	Des remarques sur le renforcement et la pérennisation des effectifs de l'équipe projet (et donc la recherche de financement).
« Mobilisation » des partenaires	Des remarques qui portent sur le manque d'association au projet des SIAE et des structures de travail adapté et protégé (atteinte de l'exhaustivité, non-concurrence, etc.), des acteurs économiques et des autres collectivités .
Interprétation des principes du « droit à l'emploi »	Des remarques sur l'ensemble du parcours des privé·es d'emploi qui portent notamment sur la définition de la privation d'emploi et des critères d'éligibilité (parfois considérés comme trop larges) et les méthodes d'identification et d'accompagnement , parfois considérées comme insuffisantes. Les remarques portent aussi sur la « stratégie d'atteinte de l'exhaustivité » et notamment sur l' accélération du rythme prévisionnel de sorties de la privation d'emploi (pour que l'exhaustivité soit atteinte avant 2026) ; l' orientation de publics vers d'autres entreprises que l'EBE et la planification rapide de l' ouverture d'une seconde EBE pour atteindre l'exhaustivité. On trouve très rarement des remarques sur la co-construction du projet avec les personnes privé·es d'emploi .

Source : les auteur·ices

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de ces deux tableaux. D'une part, ces éléments confirment que le Fonds d'expérimentation défend une vision entrepreneuriale du modèle socio-économique des EBE (atteinte rapide de l'équilibre financier, développement d'activités lucratives, recherche de clients privés, etc.), question largement documentée par le projet Acmé. D'autre part, on remarque l'importance du portage politique local pour le Fonds. Plusieurs dossiers que nous avons pu consulter ont été ajournés pour une absence ou un défaut de portage politique. Les initiatives associatives ou citoyennes qui ne sont pas soutenues par des élu·es à l'échelle du territoire ne passent pas sous les fourches caudines de l'instruction. De la même façon, le Fonds examine avec une certaine défiance les dossiers portés ou soutenus par des collectivités dites « supra » (métropoles, pôles d'équilibres territoriaux et ruraux, etc.) qui viendraient se substituer aux communes (voire les concurrencer). Ainsi, si pour le Fonds, TZCLD reste un « projet de territoire », il est avant tout destiné au pouvoir communal. Enfin, certains des principes du « projet idéal » (Semenowicz et al., 2022) comme la participation des premier·ères concerné·es ou à la capacité à aller vers les personnes les plus exclues par les institutions, apparaissent assez peu.

Lorsque nous interrogeons les acteurs de terrain, nous retrouvons ces exigences informelles :

« Là, on est en train de recruter la DGA [pour l'EBE] parce que oui en plus les règles du jeu elles changent. [...] Avant il n'y avait qu'un DG, maintenant il faut qu'on embauche **aussi, qu'on recrute un DGA avant la mise en route.** » (Élu·e, territoire anonymisé)

« Donc en fait, il faut qu'on comprenne la logique financière, budgétaire, pour que derrière, en fait, on n'ait pas de surprise aussi. Mais oui, du coup, c'est un peu long, cette partie-là. Et après, ils nous ont demandé aussi, ça, c'était dans nos réserves, mais du coup, de stabiliser aussi notre chiffre d'affaires, de le consolider, donc voilà, de fournir des écrits sur des engagements, des choses comme ça. » (Chef·fe de projet EPCI, territoire anonymisé)

« Donc la visite s'est particulièrement bien passée à mon sens, avec quelques remarques et réticences au niveau de l'EBE. **Sur son modèle économique et sur la définition des activités qui étaient envisagées, et sur la montée en puissance du recrutement des futurs salariés.** [...] **Manque de financement, manque de fonds propres.** Donc vraiment... une politique de recherche de financement à accentuer. [...] Donc évidemment on a mis l'accent sur l'émergence des activités pour l'EBE, sur la recherche de financement, sur le développement des fonds propres, sur l'acquisition, en tout cas la prise à bail future de locaux correspondants aux activités qui étaient proposées, sur [...] l'implication de la ville sur les activités proposées, parce que [...] on était un territoire assez particulier, étant donné qu'on avait quand même pas mal d'acteurs privés, prêts à s'engager auprès de l'EBE, mais pas la ville. » (Directeur·ice EBE, territoire anonymisé)

Sur ce dernier territoire, le Fonds d'expérimentation a exigé de la municipalité qu'elle s'engage à acheter des prestations à hauteur de 1 000 heures annuelles. Cet objectif n'était pas fixé originellement, mais avoir des débouchés d'activités dans la ville fait finalement partie du « deal » pour conventionner l'EBE.

« À partir de ce moment-là, proposition de passer au conventionnement de l'EBE dès septembre, ce qui nous laissait, enfin ce qui laissait à l'équipe de l'EBE la possibilité, quand même depuis février, d'avoir consolidé les éléments qui avaient été formulés. Finalement, ça a été un peu plus compliqué que prévu, le travail a été un peu plus fastidieux, la recherche de financement ne s'est pas passée correctement, les moyens n'ont pas été mis au niveau de l'EBE de manière suffisante [...] pour permettre [...] à l'ensemble des points de réserve émis par le Fonds. Donc le conventionnement était progressivement décalé jusqu'à arriver à novembre où la direction de l'EBE a complètement lâché prise [...] Oui, je disais finalement, la ville, effectivement, on a trois contrats de prestations pour l'EBE, **des prestations d'environ 1 000 heures annuelles** qui démarreront d'ici début mars. [...] Et donc **j'ai défendu le conventionnement de l'EBE avec des promesses de financement, avec des certitudes de financement et des actes concrets** [...] J'ai des engagements de la part du conseil régional, de [l'EPCI], de la Banque des Territoires et de [Entreprise d'accompagnement à l'entrepreneuriat] de financer les investissements. [...] Même si ce n'est pas conventionné encore à l'heure d'aujourd'hui, parce que forcément tout a été décalé dans le temps, **ce sont des garanties que le Fonds a jugé suffisantes pour pouvoir permettre l'ouverture, donc le conventionnement,** donc l'ouverture et donc l'embauche des premiers salariés. » (Directeur·ice EBE, territoire anonymisé)

Les nouveaux territoires tout juste habilités par la deuxième vague ont la perception que les exigences en termes de rentabilité étaient moindres pour les premières EBE là où les nouvelles expérimentations doivent proposer un modèle économique plus solide et destiné à s'autonomiser.

« Mais ça, on n'aura pas le cadre aussi idyllique des premières EBE, qui avaient quand même un boulevard financier¹⁰⁴. Après, on est dans un contexte qui a évolué. Mais au contraire, je pense qu'il y aura plus d'activités économiques dans les nouvelles EBE que dans celles de premières générations. [...] Mais en même temps, c'est pas, elles étaient expérimentales, elles étaient bien financées. A quoi bon aller chercher du chiffre d'affaires ? [...] Mais par contre, pour eux, l'évolution de la situation est pénible. Et puis, il y a aussi un changement de culture dans l'EBE. Quand vous avez dit aux gens, vous venez comme vous êtes, vous faites ce que vous voulez, quand demain, on dira, **ben non, on va faire ce que veulent les clients**, ils vont dire, oui, mais non, je n'ai pas signé pour ça. C'est toute la difficulté. » (Directeur·ice de l'EBE, territoire anonymisé)

Ces exigences qui s'ajoutent à celles du cahier des charges renforcent la charge de travail pour les équipes locales et conduisent à la mobilisation de ressources complémentaires. Leur compréhension nécessite un temps d'apprentissage long et coûteux en temps, à l'instar de cette chef·fe de projet qui évoque avoir fait « 11 versions du budget » :

« Après, il y a beaucoup d'exigences du Fonds dans le dossier. En fait, tout doit être prêt. Après, on a beaucoup retravaillé. Enfin je ne sais pas on a fait...**11 versions de budget**, enfin bon voilà, ils nous demandent beaucoup à retravailler mais en tout cas, **les locaux doivent être prévus**, une liste d'activités doit être euh... avec du coup financièrement derrière des ventes, enfin tout doit être euh... **les équipes projets doivent être stabilisées**, enfin tout doit être euh carrément... » (Chef·fe de projet EPCI, territoire anonymisé)

Le manque de compréhension de ces exigences plus informelles peut conduire à un ajournement. Un territoire enquêté, a connu cette mésaventure pour des raisons liées à un manque de « formalisation de droit à l'emploi » qui comprenait en fait plusieurs aspects : le problème de l'articulation entre les responsabilités du CLE et de l'EBE, le manque de mobilisations des acteurs locaux, une formalisation insuffisante de l'EBE, des exigences accrues en termes de structures managériales (qui nécessitent même pour une petite structure d'avoir un·e directeur·ice, un·e directeur·ice adjoint·e, un·e DRH etc. que même une organisation dans le même secteur ne mettrait pas en œuvre), d'un nombre trop important d'activités dans l'EBE, tandis que la règle, ici encore informelle, est de ne pas dépasser 2 ou 3 activités.

6.3. Une période d'instruction qui cristallise des tensions entre le local et le national

L'instruction est (souvent) un moment de conflictualité entre local et national, et une période douloureuse. Au-delà des effets de standardisation attribuables au cahier des charges (chapitre 3) et à la période d'instruction du dossier (*cf.* section *infra*), on note que la période d'instruction est perçue avec sévérité, tantôt « douloureusement », rompant avec la rhétorique de bienveillance et d'empathie parfois mise en avant par les acteurs du Fonds ; tantôt comme de l'ingérence dans le projet de territoire.

Dans l'extrait qui suit, les étapes de l'incubation ne sont pas véritablement remises en cause. En revanche, sont incriminés les comportements de certains acteurs du Fonds et plus généralement une instruction vécue comme une période « humiliante », voire « infantilisante ».

« Par exemple, **les gens qui font de l'instruction, ils devraient être en appui**, en médiation. [Le·la chef·fe de projet] aurait dû avoir des gens du Fonds qui viennent l'aider à

¹⁰⁴ Entre la première et la seconde loi, les modalités de financement des EBE ont eu plutôt tendance à s'améliorer (financement par la CDE des postes non-conventionnés, pérennisation du soutien à l'amorçage par la création de la dotation d'amorçage, création du complément temporaire d'équilibre) bien que certaines dimensions (notamment les investissements) demeurent non financées par la loi. Le premier chapitre du rapport Acmé revient sur ces questions.

animer les choses, de façon à bonifier les territoires, et pas à faire une sorte de parcours de combattant, en plus avec **une instruction humiliante**, et une sorte de guillotine, même si on pouvait repasser l'examen. Il y a un côté très **infantilisant** qui s'était mis en place, ça il faut l'éviter. Et par contre, il faut que les gens interviennent en appui, avec le recul nécessaire. Mais je pense que là, il y a besoin d'une intervention du Fonds qui soit [...] en continu. [...] Je trouve qu'il y a un paradoxe entre le discours TZ qui est un discours, [...] qui est très empathique pour les territoires, qui a, je pense, sincèrement envie de les voir réussir, et un **dispositif d'instruction qui est pointilleux, inconstant et humiliant**. [...] Les gens qui instruisent sont très récents dans l'écosystème TZ. Donc, ils ont parfois trois mois de boutique, alors que les élus présidents des CLE, par exemple, sont là depuis quatre ans. Ils ont participé à des réunions nationales et ils baignent dans le truc. Donc, l'instruction est construite d'une façon extrêmement désagréable et qui n'est pas très... [...] On peut faire vraiment autrement. Ça doit être repensé à l'échelle de ce qui va se passer ensuite. » (Élu·e local·e, territoire anonymisé)

Lorsqu'ils se souviennent de l'instruction, les acteurs questionnent les méthodes du Fonds et son professionnalisme. Ils s'interrogent notamment sur l'importance accordée par les instructeur·ices à des détails jugés insignifiants — des « virgules ». Certain·es estiment également que ces dernier·ères sont trop jeunes, trop inexpérimenté·es, et donc illégitimes pour évaluer la qualité des candidatures. Mais surtout, la critique la plus récurrente concerne le manque de souplesse et d'adaptation des règles aux « réalités locales »¹⁰⁵. Le Fonds est perçu comme éloigné des territoires, accusé de « parisianisme », de formalisme excessif, et d'être trop théorique.

« Je pense que c'était pas adapté en tout cas d'avoir **un profil junior** comme examinateur de notre dossier. C'était sa première ou deuxième visite de terrain, pas du tout formé. Il y avait quand même sa·son tuteur·ice [administrateur·ice du Fonds d'expérimentation] [...] un·e chef·fe de projet plus expérimenté·e, mais qui a dû [...] écourté la visite. Ouais, donc c'était... Ouais, c'était... C'était tendu, quoi. » (Ex-chargé·e de mission, territoire anonymisé)

« Ils sont tout de même assez rigoureux. **Quelquefois ils pinaillent sur des trucs**. Je sais pas, moi j'ai eu des frères chefs d'entreprise, quelquefois ils se sont lancés [...] et puis ils ont pas été dire comme on fait maintenant et des business plans et des bazars et des machins **et la virgule il faut qu'elle soit là et pas là**... Moi je suis un peu, je sais pas, je comprends pas quelquefois et puis c'est des chargés de mission qui sont tout de même un peu différents, et est-ce qu'ils ont beaucoup d'expérience de la vie économique des entreprises ? » (Membre de l'animation de la grappe régionale, terrain anonymisé)

« On avait une vision un peu éloignée des territoires ruraux. **Une vision un peu parisianiste du dispositif**, même si celle qui nous a auditionnés était originaire des territoires ruraux. Mais notre fonctionnement associatif, étaient un peu en décalage par rapport à ce qu'ils avaient vu ailleurs, ou on était plutôt sur des collectivités avec un chargé de mission. Notre modèle les interrogeait. Aujourd'hui, il semble que ce modèle-là les intéresse. On montre des facilités par rapport à d'autres territoires où ça fonctionne moins bien. Mais ça les a beaucoup interrogés. » (Directeur·ice du centre social et bénévole CLE, territoire anonymisé)

« Oui je l'imaginais, alors je n'imaginais pas que l'exigence serait aussi extrême et le niveau réclamé aussi important, mais bon on a pesté après eux. Ça nous est encore arrivé avec [chef·fe de projet] de dire, si jamais ils nous... On se retire, on y va, on arrête [...] Si vous saviez comme ils nous parlent, moi je n'ai pas mis le nez là-dedans, **mais comme ils ont fait**

¹⁰⁵ Même si ce concept doit être interrogé : qui définit les « réalités locales » ? Parle-t-on d'enjeux socio-politiques locaux (histoire économique, aménagement du territoire, etc.) ou de jeux d'acteurs ? Sont-ils ceux des collectivités, des PME, des ménages précaires, des touristes ?

suer le [directeur·ice de l'EBE] au niveau des chiffres d'affaires et compagnie, ça n'allait jamais, jamais, jamais, jamais. » (Élu·e, territoire anonymisé)

« J'ai assisté au rapport de visite, première visite à [territoire 33] [...] du Fonds. J'étais scandalisé·e. Comment on peut expliquer au maire de [territoire 33], comment il doit organiser son CLE ? Comment on peut expliquer [...] comment on peut organiser la concertation locale à [territoire 33], avec les caractéristiques [de ce territoire] ? Donc on plaque un schéma, si tu ne fais pas comme ça, ça ne va pas. [...] Le Fonds **dans la théorie** versus la réalité de la mise en place des projets sur le terrain... [...] Le comité métropolitain, c'est organisé par l'[EPCI], ça réunit tous les territoires de la métropole candidats. Il y a la présence du Fonds. Et à un moment donné, **la personne du Fonds soutient que la majeure partie des activités doivent être exercées au sein du territoire [...]. Alors ça c'est de la théorie.** [...] Ça ne se discute pas. Puisque vient après la question des locaux, donc vous ne trouvez pas nécessairement des locaux dans le périmètre que vous avez, qui est un périmètre restreint, que pour partie des activités de l'entreprise qui est juste à côté du périmètre, s'il y a un truc à faire avec elle, vous n'allez pas vous l'interdire. Donc ce n'est pas la majeure partie des activités, mais heureusement que ça existe. Et **en fait, le·la directeur·ice, qui était le·la directeur·ice adjoint·e, venait d'arriver au Fonds. Et donc il·elle était encore en plein dans le... dans l'épure, dans la théorie totale.** » (Membre de la grappe régionale, terrain anonymisé)

6.4. Les effets de l'instruction sur les territoires et le projet TZCLD : entre standardisation, sécurisation, résistance et contournement de la règle

A ce stade, la question qui reste ouverte est celle des effets de l'instruction et du cahier des charges sur les projets locaux TZCLD. Ce niveau d'exigence, ce long et complexe processus d'instruction conduisent-ils à sécuriser les modèles socio-économiques des EBE ? Renforcent-ils la dynamique territoriale, évitant ainsi l'essoufflement des CLE constaté lors de la première expérimentation ? Permettent-ils aux salarié·es des EBE de commencer à travailler dans des locaux décentes ? Aux directeur·ices d'EBE d'avoir un plan d'action clair, au moins à moyen terme ? Aux équipes projet d'avoir les moyens de faire le travail qui leur est demandé ? Et au-delà de la « sécurisation » du projet (que l'on pourrait considérer comme souhaitable, à supposer que l'on sache ce que « sécuriser » veut dire) dans quelles mesures l'instruction et le cahier des charges conduisent-ils à une standardisation, une normalisation des projets TZCLD ?

Depuis le début des années 2000, l'accumulation des réformes institutionnelles et néo-managériales (révision générale des politiques publiques, LOLF, loi NOTRe, etc.) ont conduit à une reconfiguration de l'intervention de l'État dans les territoires (Epstein, 2023). A partir des années 2000, les appels à projets (AAP) et autres appels à manifestation d'intérêt (AMI) se sont multipliés et ont supplanté la contractualisation (où l'État déconcentré négociait localement avec les collectivités) comme mode d'intervention de l'État dans les politiques territoriales. Ces instruments incitatifs de « gouvernement à distance » (Epstein, *op. cit.*) sont censés, en apparence, respecter la liberté des acteurs locaux, puisque collectivités et associations restent d'une part « libres » de soumettre ou non leur candidature et d'autre part peuvent écrire leur « propre projet ». Dans les faits, l'effet disciplinaire et standardisant des AAP et AMI a déjà été largement documenté (Epstein, *op. cit.*). En induisant une mise en concurrence des acteurs locaux pour l'obtention de ressources (financières et symboliques), ils poussent ces derniers à se conformer aux normes prescrites par l'État. Ce phénomène est d'autant plus puissant dans un contexte d'austérité budgétaire et de courses à « l'innovation » et à « l'expérimentation » publique.

Loin du discours de ses promoteurs sur la place accordée à l'initiative locale, le programme TZCLD illustre de nouveau le puissant effet disciplinaire des appels à projet. Nos entretiens et les

observations des instructions menées par le Fonds d'expérimentation nous permettent de dire que ce dernier n'est pas qu'un acteur lointain qui pilote à distance les projets locaux. Si certains comportements des acteurs locaux s'expliquent par les règles fixées par le cahier des charges, cela ne doit pas occulter l'importance des relations beaucoup plus étroites, faites de négociations et de rapports de force, qu'entretient le Fonds d'expérimentation avec les acteurs locaux de TZCLD. Ces proximités lui confèrent un pouvoir important d'orientation et de contrôle particulièrement visible lors de l'instruction des candidatures, une instruction qui a tendance à **gommer les spécificités territoriales**. Les territoires, s'ils veulent être habilités doivent se conformer aux standards du Fonds qu'il définit souvent à partir d'un *benchmarking*¹⁰⁶ des pratiques locales. Ce rôle de cadrage était déjà observé 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. » (Chef·fe de projet, territoire anonymisé).

Ainsi, un·e chef·fe de projet nous explique que pour être habilité, il faut jouer au « bon élève » et accepter toutes les demandes du Fonds :

« Pour le Fonds, ça s'est très bien passé. Enfin, pour nous, en tout cas, ça s'est très bien passé. [...] **on a un peu respecté toutes les...** Enfin, du coup, on a été **un peu bon élève**. (*Rire*). Enfin, on nous dit de faire un truc, on fait le truc. [...]. Nous, on a dit, on se tait, on fait, on fait, on fait. **Tout ce qu'ils nous demandent, on fait.** Enfin, voilà, il y a un truc qu'on a dit non, **mais sinon on a dit tout oui.** [...] Il nous a redemandé de **refaire tous les budgets**, ben on les a refaits. [...]. **On nous a demandé de revoir notre stratégie, on l'a revue. On a plutôt été dociles** on va dire. Donc c'est pour ça que je pense que nos relations sont bonnes. » (Chef·fe de projet EPCI, territoire anonymisé)

Les demandes du Fonds ont par exemple des effets indéniables sur les prévisions d'embauches, sur l'organisation RH des EBE et sur la stratégie d'atteinte de l'exhaustivité, qui au-delà de son nom barbare, est l'instrument qui fixe les indicateurs clefs du projet (nombre de personnes « cibles », nombre d'emplois à créer en EBE, etc.) :

« Quand je suis passé·e chef·fe de projet, la première chose que j'ai faite, c'est inverser les chiffres proposés initialement à la candidature, à savoir de passer de 60 % de personnes mises à l'emploi via l'EBE à 40 % [...]. On ne peut pas demander à l'État de financer 60 % d'entrée en EBE, c'est incohérent [...]. C'est une analyse du territoire [...] et du marché du travail qui m'a permis de dire qu'il faut inverser les chiffres (passage de 60 % EBE et 40 % autres à 40 % EBE et 60 % autres). **Et puis une réalité aussi qui était qu'on voulait être habilité.** [...] Et pour le coup ça leur a semblé aussi à eux, au Fonds, plus réaliste. [...] Et c'était en cohérence totale avec les attentes du Fonds, en tout cas de l'État, qui dit que l'EBE est un outil au service de la remise à l'emploi, mais ne doit pas être l'outil unique de développement du marché du travail sur le territoire. » (Directeur·ice EBE, territoire anonymisé)

Q- « **C'est une obligation d'ETCLD ?**

¹⁰⁶ Le *benchmarking* se définit comme un mode de gouvernance qui repose sur la mise en compétition et l'optimisation chiffrée des pratiques. Issu du monde de l'entreprise privée, la démarche se déploie en quatre étapes : la définition d'indicateurs, la fixation d'objectifs, d'une période de référence et enfin la mise en place de lieux de rencontres où les acteur·ices se réunissent, se comparent et élaborent de nouveaux objectifs. Ces dispositifs « insufflent une culture du résultat au moyen d'indicateurs, un esprit compétitif par des classements, un appétit de « meilleures pratiques » par des cycles indéfinis d'évaluation comparative » (Bruno et Didier, 2013).

R- **Ce n'est pas une obligation**, c'est qu'en fait ils ont peur que... En fait on est sur des publics avec de la privation d'emploi, donc il y a des capitalisations avec des expériences de cohésion sociale et de management qui ne sont pas simples à mettre en place. Donc **ils ne veulent pas de grandes entreprises au démarrage**. Sauf que des fois, sur certaines structures, il y a des marchés qui sont prévus et il faut bien avoir les ETP pour les marchés. Donc en fait, par contre voilà, **on est sur une réduction de la voilure de 12, avec un recrutement plutôt progressif, cadencé**, avec enfin... pas des pré-configurations mais en fait on entend des discours très formatés : " C'est 3 par mois ou 10 tous les 3 mois ", en fait en évolution d'effectifs. [...]

Q- **Indépendamment de vos propres... ?**

R- Ben, en fait **tous les territoires en viennent à proposer ça, parce qu'on sait très bien que...** Les territoires en viennent à proposer ce genre d'éléments, sur...

Q- **Donc de 3 par mois ou 10 tous les 3 mois. Et donc ça devient un peu une norme...**

R- Ben, je crois que c'est comme ça que je le conçois. Mais après, le territoire peut défendre autrement, mais **il y a quand même des orientations qui sont lancées**. Des organigrammes aussi... Pendant beaucoup de temps, les EBE avaient un directeur. **Et puis on recrute le directeur adjoint quand la cadence augmente et quand les marchés sont là**. Aujourd'hui, on a des orientations et des demandes [du Fonds] que le directeur adjoint soit recruté dès l'ouverture de l'EBE. » (Chef·fe de projet EPCI, territoire anonymisé)

Cette volonté d'harmonisation tient au souhait de réduire les faux pas qui pourraient accompagner l'expérimentation. Un·e chef·fe de projet TZCLD explique ainsi que le Fonds n'a « pas envie d'erreurs » ou que « c'est une instruction très sécurisation de création d'entreprise ». Cette longue instruction permet en effet de se poser des questions, notamment celles relatives à l'ouverture de l'EBE, et donc d'avoir un projet prêt à démarrer lorsque l'habilitation est obtenue. En ce sens, ce type d'instruction sécurise le projet et l'EBE. Celui-ci permet de poser « un cadre » ce dont témoigne ce·tte directeur·ice qui, malgré le fait que l'instruction ait été émaillée de « crispations », explique que l'instruction a permis que l'équipe locale se pose des questions relatives à l'implication des salarié·es, aux locaux ou à l'organisation de l'équipe de direction, autant de sujets qui ont permis un démarrage plus serein de l'EBE :

« Et après, [l'instructeur·ice] [...] au démarrage, il y avait eu pas mal de crispations avec [président·e du CLE]. Je pense que les visios aussi, ça a créé de la distance et du manque de compréhension. [...] Quand je voyais ses questions [à l'instructeur·ice] [...] je me disais "on a l'impression qu'elle pose des questions à côté", mais [...] **elle nous poussait à aller dans des axes** [...] elle nous traduisait ce que le conseil d'administration allait nous reprocher ou pas. Et ça, ça n'a pas été compris des élus, et je pense que ça aurait mérité que l'[instructeur·ice] soit plus présent·e [...] C'était pas un dialogue serein, quoi. Et je pense que ça aurait pu l'être carrément. [...] **Je trouve [...] que ça fait trop instruction et pas co-construction**.

Q- Est-ce que tu es d'accord avec l'idée qu'au final, c'est quand même un moment où le Fonds formate un peu ?

R- Oui, mais ça ne me dérange pas.

Q- Parce que ?

R- Parce que [...] c'est aussi important qu'il y ait un cadre [...] par exemple sur leur principe de « il faut que les PPDE soient impliqués dans le projet ». Ils ont aussi l'expertise des clés de réussite de ces expés. **Quand ils disent qu'il faut un RH de proximité, [...] ils ont aussi analysé, ils ont quand même fait des remarques par rapport aux écueils des dix premiers. Et je trouve ça juste**. [...] Quand il nous disait des choses, au niveau des territoires, on disait : "il faut qu'on fasse ça". En fait, ce n'est pas ce qu'il nous disait. [...] On se positionnait nous-mêmes en petit enfant face à un instituteur [...]. Alors qu'en fait, [...] justement, pour la RH [instructeur·ice] m'a dit : "mais si jamais tu me dis quand tu veux

l'embaucher, tu n'es pas obligé de l'avoir tout de suite, mais par contre, on sait que c'est important. Gallois il y tient.” Et en fait, il a raison. Et moi, du coup, [une personne embauchée quelques mois après l'ouverture], c'était un peu ce rôle-là. [...] Pour donner un autre exemple de ce que le Fond avait identifié comme freins, c'était les locaux. **Et en fait, moi-même en février, [...] je me suis dit : [...] “on ne va pas avoir assez de surface”. Et c'était juste, tu vois.** Et heureusement qu'ils nous ont mis cette alerte-là, parce qu'en fait, on a dû se bouger pour trouver une solution pour ça. Parce que si on ne l'avait pas fait, c'est même pas le fait qu'ils nous habilitaient ou pas. **C'est que même si on avait été habilité sans les locaux, on aurait fait quoi ? On aurait fait comment ?** [...] Et c'est vrai que c'est un peu brutal de se dire, en fait, l'entreprise, elle doit fonctionner à partir du moment où tu es habilité, elle doit être en mesure de fonctionner. Mais en même temps, si tu n'as pas ce couperet-là, tu restes dans un appel à projet où ça peut traîner pendant des années. » (Directeur·ice d'EBE, territoire anonymisé).

Néanmoins **cette sécurisation et la standardisation qui l'accompagne restent partielles.** D'une part, parce que les acteurs locaux ne sont pas dénués de capacité de résistance, de contournement (et de négociation de la règle). Ils ont conscience de ce que le Fonds « veut entendre » et bricolent donc des réponses, pour obtenir l'habilitation, tout en sachant qu'ils pourront par la suite faire les choses à leur manière. D'autre part, parce qu'une instruction de dossier, aussi poussée soit-elle, ne peut pas régler à elle seule tous les problèmes comme le montre le second extrait d'entretien ci-dessous où un·e élu·e explique que même deux ans après l'habilitation, les problèmes de locaux (et donc de condition de travail) pour plusieurs EBE du département ne sont toujours pas solutionnés.

« La phase d'instruction, ce qui était chiant, c'est qu'il y avait des délais longs. Quand on voyait le Fonds, ça allait bien. On avait souvent très peu de réserves. [...]

Q- Vous aviez des trucs sur l'organisation de l'EBE ?

R- Ah oui, oui, oui, oui, oui. **L'ingérence qui commençait déjà. On n'avait pas nommé de DRH. Et donc, ils nous avaient retoqué [...]. Et moi, je ne voulais pas de DRH/“RH de proximité”.** [...] ils avaient compris dans les premières EBE c'était le bordel et pour eux le bordel dans les EBE c'était parce qu'il n'y avait pas de RH. [...] Du coup on a pris le même organigramme qu'on a retravaillé différemment en marquant un “RH de proximité” [...]. J'avais dit je voulais commencer à deux, mais le CA de l'EBE n'était pas très chaud [...] Moi, j'avais dit, dans 6 mois, on est 2, sinon, je me barre, j'ai beaucoup dit, sinon je me barre dans ce projet. Et du coup, en janvier, j'ai eu une deuxième personne qui m'a rejoint. **C'était pas un·e RH, mais un·e directeur·ice adjointe,** et on s'est partagé la tâche. » (Chef·fe de projet, territoire anonymisé)

« Dans la préparation locale, il faut qu'on soit au clair sur les locaux. **Là, on se rend compte que deux ans après... [territoire X], étant le pire... on sait toujours pas où les gens vont atterrir pour travailler.** Même à [territoire Y], on a tâtonné... [...] Et d'ailleurs ce n'est pas étonnant d'ailleurs qu'on tâtonne un peu, mais ce travail-là, il faudrait le faire avant. Ce qui est compliqué, parce que réserver des locaux ou des terrains tant qu'on n'est pas habilités, c'est compliqué. Il faudrait un système d'options, de promesses de vente, ou je ne sais quoi, qui permettent quand même d'anticiper tout ça, pour que l'EBE, une fois qu'elle est créée, elle n'ait pas en plus à passer des années à savoir comment elle va arrêter d'être nomade. [...]

Q- [...] les promesses d'un cahier des charges très fourni ou rigide [...] c'était d'éviter les erreurs de la première loi, de sécuriser l'ouverture des EBE. Et pour autant [...] les locaux à [territoire X], c'est toujours compliqué. [...]

R- **Oui, mais ça veut dire qu'on a complexifié et en même temps on n'a pas réglé le problème.** Donc peut-être que les questions clés n'étaient pas correctement identifiées. Est-ce que la question des bâtiments était correctement identifiée ? Et comment on fait ? Ça vaut

pour les pré-recrutements des directeurs, des équipes directives. Comment on fait pour anticiper avant l'habilitation ? Qui paye l'anticipation ? » (Élu·e local·e, territoire anonymisé).

Conclusion

L'analyse du processus d'instruction des candidatures dans le cadre de la seconde vague de l'expérimentation TZCLD met en lumière le rôle croissant du Fonds d'expérimentation comme acteur central du cadrage et de la formalisation des projets territoriaux. Loin d'être une procédure neutre ou purement administrative, l'instruction agit comme un **mécanisme de normalisation des initiatives, parfois au détriment des dynamiques locales et des marges d'innovation**. Véritable parcours du combattant, qui peut parfois durer plus d'une dizaine de mois, l'instruction, souvent vécue comme une **période « humiliante » voire « infantilisante »**, va bien au-delà d'une simple lecture d'un dossier. Du côté du Fonds, comme du côté des territoires les moyens humains déployés sont importants et les étapes sont nombreuses. Au-delà des critères explicites du cahier des charges, l'instruction met au jour une série de **standards implicites** — en matière de modèle économique, gouvernance, de management RH, de moyens pour l'équipe projet, de partenariat avec les acteurs de l'IAE, de stratégie d'exhaustivité, etc. — qui modèlent les territoires candidats. Ce phénomène renforce l'effet disciplinaire déjà bien documenté des appels à projets, dont TZCLD, malgré ses spécificités, reproduit certaines logiques. Si la sécurisation des projets constitue l'objectif affiché, on assiste ici à un renforcement du **pouvoir prescriptif du Fonds, qui redéfinit progressivement les contours de ce qu'est un « bon » projet TZCLD**.

Cependant, cette prise de pouvoir n'est ni absolue ni univoque. Bien que l'analyse que nous présentons ici marque une "prise de pouvoir" du Fonds d'expérimentation sur la conception du contenu du dossier d'habilitation pour la seconde vague de territoires à partir de 2020-2021, **l'ensemble des éléments récoltés à ce stade ne permettent pas de conclure que TZCLD serait une expérimentation dont la logique serait exclusivement de type *top down*** : les projets locaux **arrivent parfois à s'autonomiser** de la référence constituée par le Fonds d'expérimentation, et ils s'approprient également certains espaces de négociation (Tantot, 2023, *op. cit*).

Dernier point, la prise de pouvoir du Fonds d'expérimentation a contribué à ce que le dossier d'habilitation de la seconde vague **ait en partie détourné l'esprit du projet** (sa philosophie), en érigeant les recommandations en guides stricts souvent décontextualisés qui viennent alourdir et allonger la période d'incubation. Cette standardisation et normalisation (que l'on retrouvera par la suite, voir partie 2) amorcées avec la seconde vague de l'expérimentation prennent le risque de **l'isomorphisme** entre les territoires, et d'un **essoufflement des innovations sociales et territoriales**.

Conclusion de la partie 1- « Expérimenter avant l'expérimentation »¹⁰⁷

1- Les effets de la période d'incubation sur l'expérimentation et l'évaluation de cette expérimentation

On l'a vu, la période d'incubation est déterminante à la connaissance et à la compréhension de l'expérimentation : c'est dans cette période que commence à se dessiner la structure que prendra le projet sur le territoire, que se mettent en place le CLE et ses commissions, que peuvent se tester et se déployer les premières activités économiques, que s'organise la mobilisation des PPDE et leur engagement dans des activités réelles et concrètes, que se recrute le·la directeur·ice de l'EBE mais aussi en amont le ou la chargé·e de projet, que les locaux de l'EBE doivent être identifiés. C'est aussi le moment clef où se construit l'engagement effectif du territoire ou non. C'est à ce moment qu'ont lieu des renoncements.

Si la longueur de la période d'incubation est parfois considérée par les chargé·es de projets et les élu·es comme utile pour prouver la robustesse du projet et assurer un engagement des acteur·ices dans le projet, celle-ci est souvent vécue comme chronophage et anxiogène. Au-delà de la durée, c'est surtout l'incertitude et le caractère indéfini du temps passé, le processus d'habilitation pouvant être retardé pour des raisons administratives peu transparentes pour les acteurs, même en l'absence d'ajournement. En outre, cette période est couteuse pour les collectivités engagées dans le projet ou les associations initiatrices dans les rares cas où le projet est impulsé par elles, pour les chargé·es de projets et élu·es portant le projet, et surtout pour les PPDE qui attendent l'habilitation. On montre en effet que la multiplicité des ressources mobilisées, mais aussi parfois le niveau « considérable » de ressources notamment humaines à déployer, conduisent certains territoires, possiblement intéressés, à reculer ou à se décourager.

Au-delà des exigences du cahier des charges on ne peut qu'interroger les coûts du transfert des risques du projet et de la réputation nationale de l'expérimentation vers les territoires.

Au terme de notre enquête la question est donc posée : sur qui (c'est-à-dire à quelle échelle et quelle catégorie d'acteurs) le risque de l'expérimentation repose-t-il ? Là où en première vague, les risques étaient pris solidairement par l'ensemble des territoires et partagés avec l'État, ils sont avec la deuxième loi et l'invention de cette période d'incubation, redistribués vers les territoires le temps d'assurer que le projet soit suffisamment solide pour entrer... en expérimentation. Dans ce second mouvement, l'idée même d'expérimenter est largement détournée.

2- Une période d'incubation qui engendre des inégalités territoriales

L'expérimentation TZCLD est présentée comme un projet visant à réduire les inégalités de territoire, en particulier en permettant à des territoires faisant face au chômage de longue durée de le faire régresser très nettement. Devant l'inégale capacité à mobiliser des ressources pour lancer l'expérimentation (humaines, économiques, etc.) en particulier du fait des exigences de cette période d'incubation, mais aussi devant l'inégal héritage territorial en termes de dynamique partenariale, se pose inévitablement la question des inégalités territoriales. La période d'incubation agit *de facto* comme une véritable « expérimentation avant l'expérimentation ». Les conditions de sa mise en œuvre dépendant exclusivement des moyens que la collectivité locale et ses partenaires, en particulier l'EPCI, peuvent allouer au projet, elle est source d'inégalités territoriales.

¹⁰⁷ Jany-Catrice (F.), (avec l'aide de (S.) Makhoulouf et (R.) Navet), 2023.

3. Glissement dans la répartition des risques de l'expérimentation

En augmentant de manière très nette les exigences à l'entrée du dispositif TZCLD, en y insérant une période incertaine et coûteuse en ressources multiples, l'expérimentation TZCLD se voit marquée d'une démultiplication des risques pour les territoires candidats.

Certes, les incertitudes qui pèsent sur l'habilitation ne sont pas propres aux TZCLD. Toutes les expérimentations sociales convoquent l'idée du « saut dans l'inconnu ». L'absence de visibilité sur la pérennité du soutien de l'État, corolaire de la forme expérimentale et limitée dans le temps du programme, est d'ailleurs un élément mis en avant par certains territoires frileux pour entrer dans le dispositif. Au-delà de l'incertitude quant à l'avenir des territoires engagés dans la période d'incubation, ce sont avant tout les risques qui sont mis en avant par les acteurs. Ces risques découlent principalement du décalage entre, d'une part, l'ampleur du travail accompli, souvent long, exigeant et mobilisant des ressources considérables, et, d'autre part, l'incertitude persistante entourant l'obtention de l'habilitation à expérimenter. De par l'ampleur des ressources à mobiliser pendant un temps long et du travail effectif réalisé pendant plusieurs années, et ce, sans garantie de résultats, c'est-à-dire sans garantie de pouvoir être habilité à expérimenter, la période d'incubation de l'expérimentation TZCLD constitue une spécificité en termes de risques encourus par rapport à toutes les autres expérimentations sociales connues. L'originalité, pour des acteurs publics locaux, de devoir s'engager dans la création d'entreprise, sans garantie d'obtention d'une habilitation à expérimenter, amplifie par ailleurs cette prise de risques. Cette absence de certitude quant à la réussite de la démarche et à la durabilité de TZCLD, associée à la responsabilité des collectivités vis-à-vis des personnes impliquées, notamment les personnes vulnérables, et de leur électorat, rebute un nombre non négligeable de territoires, et est source d'inégalités territoriales.

Au-delà de ce constat, la période d'incubation qui concentre une grande partie de ces risques peut surtout être analysée comme le symptôme d'un glissement dans la répartition de l'incertitude et du risque portés par l'expérimentation. Alors que, dans le cadre de la première loi, ce risque apparaissait relativement partagé entre les acteurs nationaux (notamment le Fonds d'expérimentation territorial, l'association TZCLD) et les acteurs locaux, on observe désormais une tendance à un portage exclusif du risque par les territoires. En exigeant de véritables engagements et des ressources considérables sans garantie de résultat (l'habilitation), ce sont les territoires eux-mêmes (les collectivités, les porteurs de projet, les acteurs du territoire), qui doivent assumer l'incertitude et le risque, tant sur le plan politique que financier, organisationnel voire symbolique. Comme le déplore un porteur de projet, c'est un projet avec « beaucoup de peut-être¹⁰⁸ ».

4- La période d'incubation source de biais dans l'expérimentation

L'expérimentation est envisagée, dans la littérature, comme un test en vue d'une généralisation après évaluation. Or cette expérimentation d'un genre particulier repose sur plusieurs biais dans leur mise en œuvre. On l'a vu, l'existence même de la phase exigeante d'incubation conduit à des formes d'auto-sélection sur les territoires et à une sur-sélection ou en tout cas à une sur-exigence des projets retenus par le Fonds d'expérimentation. Cette sur-exigence qui génère la mobilisation de ressources diverses très importantes à l'égard des territoires candidats (en temps, en ressources humaines, en ressources économiques, en gouvernance territoriale, etc.) conduit à ce qu'on peut nommer un biais du survivant. Celui-ci n'est rien d'autre que le biais de sélection « consistant à surévaluer les chances de succès d'une initiative en concentrant l'attention sur les sujets ayant réussi

¹⁰⁸ Chargé-e de mission TZCLD, territoire 39.

mais qui sont des exceptions (les « survivants »)¹⁰⁹ plutôt que sur un échantillon qui serait représentatif. Seule d'ailleurs l'enquête qualitative est à même de mettre en exergue ce biais du survivant. Pour une expérimentation qui vise à soutenir le développement de territoires paupérisés, il peut paraître quelque peu paradoxal de n'habiliter que les territoires ayant réussi à passer le cap de l'incubation avec tout ce que cela exige en ressources initiales, et en mobilisation de ressources nouvelles.

Se pose alors la question du biais des territoires « volontaires » qui apparaît au terme de notre enquête comme un terme très élastique : les territoires ont pu être volontaires un temps puis découragés ; ils ont pu se retirer par jeux d'acteurs politiques locaux ; ils ont pu être volontaires puis empêchés par le rôle de veto exercé par le Conseil départemental. Ou bien encore ne pas être volontaires par manque d'information sur l'existence du projet expérimental.

Dans tous les cas, le biais d'une expérimentation avant l'expérimentation avec sélection à l'entrée interroge et la validité interne et la validité externe (« c'est-à-dire la « généralisabilité » des estimations obtenues au-delà de la population et du contexte étudié dans le cadre de l'expérimentation » (Gautié, 2023, *op. cit.*)). Bien qu'il se passe des choses spectaculaires sur certains territoires en expérimentation, ces biais peuvent venir distordre les *effets de connaissance et d'intelligibilité* quant à l'idée même d'analyse de l'expérimentation. **Dans une prochaine loi d'expérimentation, ce biais pourrait être redressé par un ré-enchassement plein dans l'expérimentation, de cette phase d'incubation.**

¹⁰⁹ Wikipedia.

Partie 2- Entre normalisation et autonomie des expérimentations TZCLD : l'enchâssement des intérêts et jeux d'acteurs dans la mise en œuvre des expérimentations

(coord. Jean-Pascal Higélé et Aubin Tantot)

Introduction

Si la période d'incubation produit des effets de sélection des territoires et de normalisation du contenu des projets TZCLD et s'apparente à une « expérimentation avant l'expérimentation » (cf. partie 1), tout n'est pas joué à l'issue de cette dernière. Les projets TZCLD une fois habilités, en se déployant, s'ajustent et par leur mise en œuvre continuent à en définir la nature. Cette seconde partie du projet DYNAMIT analyse ainsi les dynamiques socio-institutionnelles dans les **territoires habilités à expérimenter TZCLD**. On désigne la dynamique de « socio-institutionnelle » en ce qu'on étudie conjointement les évolutions institutionnelles et les jeux d'acteurs. La logique partenariale qui préside au fonctionnement des CLE induit l'importation et l'enchâssement, au sein du projet et de sa mise en œuvre, d'intérêts et de cultures professionnelles et politiques plurielles sur les questions d'emploi et d'activité économique. Les rapports de force entre acteurs modèlent ainsi les projets TZCLD, certes en amont de l'habilitation, mais aussi en aval dans la mise en œuvre concrète du projet (modalités pratiques d'orientation, d'accompagnement et d'embauche des PPDE, définitions d'activités nouvelles, nouvelles coopérations entre acteurs, ajustement des règles ou normes de fonctionnement, etc.).

TZCLD est une expérimentation polycentrique, dans laquelle il est possible de distinguer **quatre niveaux d'acteurs**. Nous nous intéressons ici à la nature des jeux d'acteurs (conflits, concurrence, coopération, etc.) qui existent entre et à l'intérieur des quatre niveaux suivants :

- Celui des **décideurs locaux**, dans lequel on retrouve, théoriquement : l'équipe projet, la présidence du CLE, la direction de l'EBE et la présidence de l'EBE.
- Celui de **l'écosystème local** des acteurs de l'emploi et de l'insertion, et du monde économique.
- Celui du **département** (à la fois en tant qu'institution et en tant qu'échelle de prise de décision) puisque la seconde loi a donné de nouveaux pouvoirs aux Conseils départementaux et que la multiplication des projets TZCLD dans certains départements posent la question de la coordination départementale des TZCLD.
- Celui du **Fonds d'expérimentation** puisque certaines des règles édictées conditionnent le développement des projets locaux.

Sur ces territoires habilités, nous nous intéressons à la nature des jeux d'acteurs (conflits, concurrence, coopération, etc.) qui existent entre et à l'intérieur de ces quatre niveaux et à leur influence **sur les trois promesses** centrales de ce programme pour les territoires concernés¹¹⁰ :

- **Garantir l'emploi pour tous**. Quelle est la nature du « droit à l'emploi », pour reprendre le vocabulaire des promoteurs de TZCLD, qui se dessine localement ? Comment les jeux d'acteurs influencent l'identification, l'orientation et l'accompagnement des publics concernés, définissant ainsi les enjeux d'exhaustivité, de volontariat ou encore les modalités d'implication des PPDE ?
- Produire des **activités « utiles au territoire »**. Comment les jeux d'acteurs influencent la définition de la non-concurrence (supplémentarité de l'emploi) et de « l'utilité » des activités pour le territoire ?

¹¹⁰ L'autre promesse centrale de l'expérimentation, qui avait été l'argument phare conduisant à la première loi et guidant largement les enjeux publics de son évaluation, avait été la neutralité budgétaire du programme par l'activation des dépenses passives (cf. Jany-Catrice, Fretel et Gardin, 2023). A l'échelle des territoires expérimentaux, cet enjeu est moins visible sauf dans les interactions avec le Conseil départemental concernant la part des bénéficiaires du RSA dans les personnes embauchées dans les EBE.

- Construire un « **consensus local** », un « **projet de territoire** ». Comment et par qui le « territoire » (et ses frontières) est-il construit ? Jusqu'à quel point peut-on dire que TZCLD est un « projet de territoire » ?

Le projet TZCLD a été pensé comme un **contre-modèle** aux politiques d'emploi et d'insertion. La volonté de faire « autrement » est au cœur de « l'esprit TZCLD » (volontariat des personnes, exhaustivité, non-sélection, etc.). Cette revendication d'autonomie vis-à-vis d'un modèle jugé défaillant, se manifeste aussi dans la **primauté donnée au « territoire »**, vu comme un espace de coopération et d'interprétation des règles du projet. Pour autant, les expérimentations locales s'inscrivent dans des réseaux (d'acteurs de l'emploi et de l'insertion et d'acteurs économiques) déjà en place. Par ailleurs, l'expérimentation s'inscrit dans un cadre national et est structurée par des jeux d'acteurs multi niveaux (entre le Fonds et les porteurs de projet, entre le Fonds et les Conseils départementaux, etc.). Dès lors comment les porteurs locaux des projets TZCLD peuvent-ils échapper aux normes prescrites par des acteurs avec qui ils sont censés coopérer ? Cette seconde partie propose donc d'étudier, à l'aune de ces jeux d'acteurs, **les tensions entre autonomie et normalisation du projet**.

Notre argumentation est organisée autour de six chapitres (chapitres 7 à 12).

Le chapitre 7 porte sur les pratiques effectives des CLE, de leurs équipes projet et de leurs relations aux EBE. En effet, alors que les CLE sont érigés en instance centrale du projet, on observe des dynamiques très différentes d'un territoire à l'autre. Dès lors, quels acteurs y participent ? Comment évolue le fonctionnement des CLE dans le temps ? Arrivent-ils à se pérenniser et, lorsque c'est le cas, sous quelles conditions ? Que sont les « équipes projets » qui sont censées animer ces CLE ? Comment sont régies les relations entre équipe projet, présidence de CLE et EBE ? Sur quels sujets portent les conflits qui peuvent intervenir entre ces acteurs ? Comment se résolvent-ils ? Comment les frontières des TZCLD sont-elles déterminées ?

Dans le chapitre 8, nous analyserons comment les expérimentations TZCLD s'inscrivent dans des écosystèmes d'acteurs de l'emploi et de l'insertion préexistants et comment leur nature en est impactée. Contribuent-elles à leur recomposition ? Comment ces intermédiaires de l'emploi influencent-ils les décisions locales et participent-ils à la redéfinition des grands principes du projet ? Pourquoi soutiennent-ils/s'opposent-ils à TZCLD ? Assiste-t-on à un renouvellement des pratiques d'accompagnement socio-professionnel ? Ou au contraire, peut-on dire que TZCLD est devenu un dispositif d'insertion comme un autre ?

Notre neuvième chapitre analyse l'association du « monde économique » et de ses représentants (SIAE, associations d'entreprises, acteurs de l'ESS, employeurs locaux, acteurs consulaires, etc.) aux projets locaux. Les acteurs économiques participent-ils à la gouvernance des projets TZCLD et si oui comment ? Pourquoi les porteurs locaux de projet TZCLD pensent-ils qu'il est nécessaire d'attirer, voire de convaincre les entreprises locales ? Comment l'exigence de non-concurrence se traduit dans les relations des EBE et du CLE aux autres acteurs économiques locaux ?

Notre chapitre 10 s'intéresse aux règles édictées par le Fonds d'expérimentation¹¹¹ et à la manière dont celles-ci conditionnent le développement des projets locaux dans les territoires habilités. Au-delà de la phase d'habilitation, quel rôle joue le Fonds d'expérimentation, doté d'une ingénierie non négligeable, dans la manière dont se façonnent les décisions au sein de TZCLD ? Quels rapports entretient-il avec les comités locaux et les entreprises à but d'emploi une fois l'expérimentation officiellement engagée ?

Notre onzième chapitre, porte sur l'impensé du **niveau départemental** dans TZCLD, dans le prolongement de ceux identifiés par Anne Fretel et Florence Jany-Catrice (2019 et 2020). En effet,

¹¹¹ Et plus marginalement celui de l'association TZCLD, moins en lien avec les territoires habilités.

la seconde loi d'expérimentation a donné de nouveaux pouvoirs aux Conseils départementaux. Au-delà de son pouvoir de veto, nous étudions dans le **chapitre 11** comment cet acteur se positionne dans l'accompagnement des expérimentations une fois les territoires habilités, d'autant que la multiplication des projets TZCLD dans certains départements posent **la question de la coordination à l'échelle départementale**¹¹² des TZCLD.

Enfin dans le dernier chapitre, alors que les promoteurs de TZCLD mettent régulièrement l'idée que ce programme serait un « projet de territoire »¹¹³ et non un « dispositif »¹¹⁴, nous nous demanderons de qui TZCLD est-il le projet ? Des élus locaux et des collectivités porteuses ? Des premières concernées (PPDE et salarié·es) ? Quelle place pour l'État et ses services déconcentrés ? Un « projet de territoire » ne se transforme-t-il pas en dispositif en s'instituant ?

La méthodologie a été exposée dans le premier chapitre mais nous reproduisons ici deux tableaux récapitulatifs pour accompagner la lecture de cette seconde partie.

¹¹² Et parfois métropolitaine.

¹¹³ Valentin (P.), *Le droit d'obtenir un emploi : territoires zéro chômeur de longue durée genèse et mise en œuvre de l'expérimentation*, 2018, Chronique sociale, Comprendre la société. Hédon (C.), Le Guillou (D.) et Goubert (D.), *Zéro chômeur ! Dix territoires relèvent le défi*, 2019, Editions Quart Monde/Editions de l'atelier.

¹¹⁴ Voir Grandguillaume (L.), « Le pouvoir d'agir et de dialoguer », *Blog personnel de Laurent Grandguillaume*, 13 février 2022, disponible en ligne.

Tableau 10. Rappel des principales caractéristiques des territoires habilités enquêtés

Territoire	N°18	N°24	N°37	N°51	N°61
Type de territoire	Petite ville ¹¹⁵	Rural	QPV ville moyenne	QPV grande métropole	Petite ville
Habilitation TZCLD	2022, loi 2	2022, loi 2	2023, loi 2	2022, loi 2	2023, loi 2
Périmètre de déploiement de l'expérimentation	Commune	Plusieurs communes	Quartier	Quartier	Commune
Densité de population ¹¹⁶	Commune de densité intermédiaire	Communes très peu denses et peu denses	Commune densément peuplée	Commune densément peuplée	Commune de densité intermédiaire
ZRR/QPV ¹¹⁷	Entièrement classé ZRR Partiellement classé QPV	Entièrement classé ZRR	Partiellement classé QPV	Partiellement classé QPV	
Plusieurs TZ dans le même département	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Taux de ménages pauvres ¹¹⁸	25 % - 30 %	14,5 % - 20 %	25 % - 30 %	14,5 % - 20 %	14,5 % - 20 %
Niveau de vie moyen ¹¹⁹	17 500 - 20 000	20 000 - 23 900	20 000 - 23 900	20 000 - 23 900	20 000 - 23 900
Personnes potentiellement concernées par la PDE ¹²⁰	1000	300	438	500	832
Territoires de comparaison	Pas de territoire de comparaison	Territoire n°27(rural, loi 1)	Pas de territoire de comparaison	Pas de territoire de comparaison.	Territoire n°62 (rural, loi 1)

Tableau 11. Rappel des profils des personnes interviewées

Territoires	Territoires principaux					Territoires complémentaires	
	<u>N°18</u> ¹²¹	N°24	<u>N°37</u>	N°51	N°61	<u>N°27</u>	N°62
Président·e CLE		X	X	X	X	X (2)	X
Autres élus locaux du territoire habilité		X (3)	X		X (2)		
Equipe projet (salarié·es)	X(2)	X	X(2)	X (2)	X (2)		X
Bénévole équipe projet	X	X (3)			X		

¹¹⁵ Définie par ses acteurs comme un territoire rural.

¹¹⁶ Classification en quatre niveaux de l'Insee. Les communes très peu denses et peu denses sont considérées comme des communes rurales. Les communes de densité intermédiaire et densément peuplée sont considérées comme des communes urbaines.

¹¹⁷ Zone de revitalisation rurale (ZRR) et quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

¹¹⁸ Source : Dares, portrait de territoires.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Privation durable d'emploi. Estimations réalisées par les équipes locales TZCLD.

¹²¹ Les terrains 18, 37 et 25 sont communs au projet Acmé.

Président·e ou vice-président·e EBE	X(2)	X	X	X	X (3)	X	X
Direction EBE	X(2)	X	X	X	X (3)	X	X
Salarié·es conventionné·es EBE	X(4)	X	X	X			
Bénévole EBE	X		X	X			
SIAE	X	X (2)			X (6)		
Conseil départemental	X	X (5)	X	X	X (3)		X
DDETS(PP)		X (2)	X	X	X (2)		
Autre service préfecture		X					
France Travail		X (2)	X	X	X		
Mission locale		X					
Centre de formation		X					
Maison de l'emploi		X					
Centre social		X (2)	X	X			
ATD Quart-Monde					X		
Maison de quartier							
Autre association locale de solidarité		X					
TPE/PME		X (4)					
Chambre consulaire		X					
Syndicat			X	X			
Fonds d'expérimentation		X	X	X	X		
Autres collectivités (EPCI, région, ...)	X(3)	X(4)					
Nombre d'enquêtés	17	38	14	13	26	4	5
Total	117						

Chapitre 7. Les pratiques effectives de gouvernance : réalité plurielle des CLE et rapports aux EBE

Le CLE est l'instance de gouvernance territoriale des projets TZCLD. Mais que signifie en pratique ce rôle décisionnaire attribué au CLE ? Dans les textes réglementaires et législatifs, le CLE est d'abord conçu comme un « comité de pilotage » dont la présidence est assurée par un·e élu·e local·e qui se réunit en général trois à quatre fois par an. Nous l'avons vu, le décret d'application¹²² en définit les membres obligatoires : collectivité territoriale porteuse de l'expérimentation, Conseil départemental, préfecture de département, France Travail, direction(s) d'EBE, un·e salarié·e représentant la (ou les) EBE du territoire, un acteur économique local¹²³, une personne privée durablement d'emploi, le Fonds d'expérimentation. En dehors de ces membres réglementaires, les porteurs locaux de projet TZCLD déterminent la composition de cette plénière, en s'appuyant notamment sur le conseil du Fonds d'expérimentation et de l'association nationale TZCLD¹²⁴. Les configurations peuvent donc être différentes selon les acteurs en présence sur le territoire. Mais au-delà de la composition de l'assemblée plénière, quelles sont les pratiques réelles de délibération ? Il existe en réalité un fonctionnement des CLE en deçà et au-delà des assemblées plénières : le travail des diverses commissions, de comités restreints de financeurs ou de dirigeants du projet (chef·fe de projet, président·e de CLE, directeur·ice d'EBE) ou le travail quotidien de l'équipe projet structurent en amont les travaux de l'assemblée plénière et les interprètent en aval. La nature concrète de la mise en œuvre territoriale et des interprétations du projet auxquelles elle donne lieu, se joue donc dans un CLE dont la réalité pratique est multiple. Il convient donc de regarder la composition effective et la réalité délibérative à ces diverses échelles pour en juger la teneur (§7.1.). Dans ces pratiques effectives des CLE, la dynamique de l'équipe projet paraît centrale, alors même que la responsabilité de son financement revient à la collectivité porteuse du projet. Dès lors, les inégalités territoriales, notamment en termes de moyens dédiés à l'équipe projet, constituent un enjeu à observer (§7.2.). Cette responsabilité du CLE dans la gouvernance du projet ne doit pas pour autant dissimuler que l'expérimentation reste, malgré des efforts de clarification, structurée par une forme de bicéphalité entre EBE et CLE. L'EBE reste l'outil central de réalisation du droit à l'emploi malgré la volonté de faire du CLE un lieu de coopération de l'écosystème local de l'insertion et de l'emploi pour assurer des placements en emploi hors des EBE (cf. chap. 8). Dès lors, comment le partage des responsabilités s'opère-t-il entre CLE et EBE (§7.3.) ?

7.1. Formes et lieux de la délibération dans les territoires d'expérimentation

Si « l'assemblée plénière » du CLE est consacrée par les textes comme l'instance de gouvernance centrale, celle-ci, malgré des formes d'implication et d'animation diverses, s'apparente souvent à un lieu de transmission d'informations descendantes, une chambre d'enregistrement qui valide des décisions stratégiques qui se prennent dans d'autres instances des expérimentations dont les formes, les acteurs et les dynamiques sont divers selon les territoires.

¹²² Décret n° 2021-863 du 30 juin 2021 relatif à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée ».

¹²³ Le décret incite à que ce représentant soit issu du secteur de l'IAE.

¹²⁴ Qui préconise d'associer toutes les parties prenantes d'un territoire : « élu·es et agent·es des collectivités locales concernées, entreprises, artisan·es, commerçant·es, service public de l'emploi, acteurs et actrices de l'insertion par l'activité économique, État (services, Préfectures), secteur associatif, citoyen·nes (dont les personnes privées d'emploi) et collectifs d'habitant·es... ». Source : <https://www.tzcld.fr/faq/question/qui-siege-au-sein-du-comite-local-pour-lemploi-cle/>

7.1.1. Le CLE comme instance plénière d'information plus que de délibération ?

Sur le territoire 61, le CLE se réunit régulièrement en séance plénière (11 réunions de la 1^{ère} séance en janvier 2022 à décembre 2024), mais d'après nos observations de deux réunions plénières du CLE, ces dernières apparaissent davantage comme une assemblée dans laquelle **l'information est descendante** que comme un lieu de débat et de décisions. C'est notamment ce que lui reproche un membre :

« C'est une assemblée qui dit oui. Et qui ne dit même pas oui, qui ne dit rien. Donc qui ne dit rien consent. C'est globalement, le CLE, c'est un monologue du président du CLE : "vous êtes d'accord. Personne n'est contre ? Bon, ben voilà, c'est bon". » (Membre du CLE et d'ATD, territoire 61)

Sur le territoire 37, c'est la composition de l'assemblée plénière qui peut fragiliser son caractère décisionnaire. Le travail des commissions est mené en amont des plénières avec des membres qui ne sont pas forcément présents au CLE. Par exemple, en fonction des thématiques, des salarié·s de la commune participent aux commissions mais seul·e l'élue·s siège en plénière. De même, un membre du CLE souligne également le *turnover* de certain·es représentant·es, notamment institutionnel·les comme France Travail - qui apparaît relativement distant sur ce territoire - ou la CCI. Revenant sur le fonctionnement du CLE dans lequel un·e membre d'ATD participe régulièrement, il/elle souligne également une forme de flou sur la nature et les membres de cette instance plénière :

« Les CLE ils ont finalement leur composition, j'ai l'impression qu'elle... Il n'y a pas de règle très précise, en fait c'est : on réunit autour de soi des élus, des acteurs sociaux, des acteurs économiques qui sont partants pour entrer dans la démarche et qui, ensuite, effectivement, jouent un peu, au niveau du CLE, un peu le rôle de définir les stratégies, de valider les orientations, de valider le sens de la démarche, en fait. Porter ensuite un peu... d'essayer de créer une dynamique au sein des acteurs qui sont au sein du CLE. » (Membre ATD, territoire 37)

Le caractère mouvant de l'assemblée plénière du CLE peut fragiliser son rôle politique, mais d'un autre côté, un·e représentant·e au CLE du Conseil départemental met en avant le fait que ce caractère moins formel du CLE (qui a souvent lieu dans une maison de quartier) par rapport à d'autres espaces, fait qu'« on est à l'aise » et qu'il/elle a « l'impression qu'on avance et chacun apporte effectivement sa touche personnelle. » (agent·e du Conseil départemental, territoire 37).

La construction de l'ordre du jour et le format des assemblées plénières peuvent aussi influencer sur la dynamique de participation au CLE. Ainsi, sur le territoire 51, la préparation de l'ordre du jour est du ressort de l'équipe projet, en lien avec la direction de l'EBE et le président du CLE. Si c'est le président qui introduit la plénière, c'est l'équipe projet qui anime la séance. Une préparation et une animation qui demandent souvent un travail conséquent :

« Évidemment que ça prend du temps à préparer. Mais en fait, ça vaut le coup dans le sens où ça permet de garder les membres du CLE qui trouvent leur place et qui [...] savent pourquoi ils sont là. » (Chargé·e de mission de l'équipe projet, territoire 51)

Les plénières sur le territoire 51, qui ont généralement lieu de manière tournante chez des partenaires locaux (mairie, association sportive, entreprise, etc.) sont généralement organisées en deux temps. Un premier temps d'informations plutôt descendant sur la vie de l'expérimentation, des commissions, de l'EBE - avec généralement des moments de questions-réponses avec le public présent. Puis un deuxième temps d'ateliers, généralement animés par des membres de l'équipe projet et la direction de l'EBE, qui favorisent la participation plus active des membres. Mais malgré l'existence de dispositifs plus participatifs, l'assemblée plénière du CLE n'apparaît pas sur ce territoire comme un véritable espace de décision (absence de vote, etc.).

Pour autant, si les assemblées plénières ne sont pas de véritables espaces de décision¹²⁵, elles peuvent mobiliser un nombre important d'acteurs. Elles sont souvent **l'espace le plus visible du projet** pour un certain nombre de partenaires, mais aussi le seul espace public **d'interpellation** (des élu·es, de l'équipe projet, etc.) pour les divers acteurs du CLE, au-delà des échanges plus « privés » des commissions ou dans des échanges directs avec l'équipe projet ou de la direction de l'EBE. Ce sont donc surtout **des scènes dans lesquelles il peut être important de s'exprimer et de faire acte de présence** – ou plutôt de représentation, ce que souligne ce syndicaliste :

« Tu n'existes pas si tu n'es pas dedans. Si tu ne vas pas au CLE tout en disant “on est contre l'expérimentation”, quand est-ce que tu t'exprimes sur l'expérimentation ? » (Syndicaliste membre du CLE, territoire 51)

Ainsi, il est intéressant d'observer les membres qui participent (et interviennent) aux réunions plénières du CLE.

Sur le territoire 61, les procès-verbaux montrent que les plénières du CLE sont bien fréquentées par les différentes institutions publiques (intermédiaires de l'emploi, collectivités locales, services de l'État) qui viennent y chercher de l'information sur le développement du projet qui concerne peu ou prou leur institution. Mais, en dehors des SIAE qui cherchent à préserver leur place sur le territoire, les acteurs du monde économique (représentant·es des entreprises, organisations syndicales) s'en désintéressent. La dimension davantage informative que délibérative des plénières du CLE, et globalement le fait que le projet soit pensé comme **une politique à destination d'un public cible**, limite également la participation au CLE : les salarié·es de l'EBE ou les PPDE noté·es au procès-verbal des réunions changent fréquemment et sont absent·es des lieux de délibération réelle que sont les commissions (cf. §8.1.2.). *In fine*, dans la plénière du CLE, seul·e le/la représentant·e d'ATD joue le rôle de « mouche du coche ».

Sur le territoire 24, sur les six procès-verbaux disponibles de plénière du CLE (2023 et 2024) que nous avons dépouillés (sur 9), on observe une participation moyenne de seize personnes (pour une quarantaine de membres officiels) principalement des élu·es locaux de plusieurs collectivités engagées dans l'expérimentation – et dont le/la chef·fe de projet souligne l'« acculturation » et l'implication forte –, les porteurs de projet (bénévoles, direction d'EBE, chefferie de projet CLE, élu·es porteur·es), des associations locales (Restos du cœur, centre social, etc.) et des salarié·es de l'EBE (4). Plusieurs acteurs institutionnels, parfois membres réglementaires du CLE, sont systématiquement absent·es (Préfecture/DDETSPP, Pôle Emploi/France Travail, Chambre d'agriculture, Chambre des métiers, Conseil départemental). Outre une adhésion parfois distante au projet de certains acteurs institutionnels, des questions pratiques comme l'éloignement géographique ou la tenue des plénières le soir (après 18h) peuvent expliquer cette absence. Les acteurs économiques sont aussi faiblement représentés puisque seul·es un·e agriculteur·ice (très engagé·e dans le projet) et la CCI¹²⁶ ont participé plus de deux fois aux plénières, les entrepreneurs locaux étant quant à eux davantage présents au CA de l'EBE. Concernant les acteurs de l'IAE, et toujours sur le territoire 24, si un·e président·e d'une ACI est très présent·e mais du fait d'autres casquettes – élu·e du le territoire et président·e de l'EBE –, une autre AI ne participe plus aux plénières du fait de tensions avec TZCLD sur l'ensemble du département.

Sur le territoire 51, les procès-verbaux et plusieurs observations montrent que les plénières du CLE, qui se tiennent généralement en journée, mobilisent en moyenne entre une trentaine et une

¹²⁵ Cette perception du CLE s'observe aussi dans les terrains étudiés par le rapport ACME, comme en témoigne ce directeur d'EBE : « Je dirais que le CLE, c'est plutôt une validation des décisions plutôt qu'une instance de prise de décision » (Directeur·ice EBE, D2R, cité par le rapport ACME).

¹²⁶ Par l'intermédiaire de son·sa président·e fortement engagé·e dans l'insertion par l'activité économique au niveau départemental.

quarantaine de personnes. Cette dynamique de participation se poursuit au fil du temps (« C'est une énorme surprise pour moi. Parce qu'au bout de la 14^{ème} réunion, on a toujours autant de participants et de membres qui viennent. » Président·e CLE, territoire 51). On y retrouve, les porteurs du projet (élu·es porteur·es, équipe projet, direction EBE, bénévoles), les intermédiaires de l'emploi, les habitant·es volontaires, les syndicats CGT et CFDT (voir la partie 9.6.) et (contrairement au territoire 61) un noyau dur de salarié·es de l'EBE, souvent issus de la première vague d'embauches (qui participent aux plénières et aux commissions). Il y a également une présence plus irrégulière d'autres acteurs institutionnels (collectivités, préfecture) - ces acteurs institutionnels ne sont pas hostiles, mais plus distants pour des raisons pratiques – ou de quelques acteurs associatifs (centre social, régie de quartier) - mais c'est un territoire avec un tissu associatif assez faible. On peut enfin souligner la quasi-absence d'autres acteurs socio-économiques (entreprises, EPHAD, etc.) - dont les dirigeant·es participent plutôt, comme dans le cas du territoire 24, au CA de l'EBE -, et en particulier la quasi-absence d'acteurs de l'insertion (à l'exception de la régie de quartier présente sur le territoire) même si un groupe d'insertion important sur le département a participé à un des derniers CLE.

Sur le territoire 37, malgré les réserves sur l'implication et le *turnover* relevées plus haut, l'animateur territorial de l'association qui porte le CLE est loué pour sa « qualité d'animateur, d'empathie, d'anticipation, de régularité. En fait, les qualités propres à un pilote de projet » (agent·e du Conseil départemental, territoire 37). En effet (voir §8.2.1.), ce/cette coordinateur·ice de projet est issu·e et mobilise des méthodes de l'éducation populaire observées en CLE, ce qui favorise une participation active des associations et des élu·es. Pour autant, le constat est fait que ce sont souvent les mêmes acteurs qui participent activement :

« Il y a des associations qui s'investissent. Bon, d'une part, il y a quand même des institutionnels. C'est bien porté par [la ville, la métropole, le département]. Donc au niveau élu, le CLE est bien porté. Ensuite, après, c'est les acteurs sociaux. Alors il y en a qui sont très partants, qui sont très présents, puis d'autres qui sont là et qui écoutent en fait. [...] Parce qu'en fait au CLE, il y en a qui écoutent et il y en a beaucoup, c'est les mêmes qui interviennent en fait. » (Membre ATD, territoire 37)

Les assemblées plénières des CLE sont des instances dont les participants, au-delà des membres obligatoires d'un point de vue réglementaire, sont dépendants des configurations territoriales qui vont donner lieu à des formes d'investissement variables. Confrontée à ces incertitudes d'investissement, y compris des membres obligatoires, et malgré certaines volontés d'une animation participative, l'assemblée plénière du CLE apparaît sur les territoires étudiés **essentiellement comme une instance d'information qui vient valider des propositions construites dans d'autres instances du CLE.**

Les variations quant à l'investissement des membres peuvent être liées à la défiance ou au désintérêt de certains acteurs. Cependant, ce sont parfois plus simplement les modalités pratiques comme les horaires de réunion (en journée, en soirée), l'éloignement géographique (éloignement des sièges d'institutions, de syndicats, etc.), le nombre d'expérimentations dans le département (qui multiplie le nombre de plénières de certains acteurs institutionnels), **qui peuvent expliquer, selon les configurations, des degrés d'investissement différents et des différences de profils des participant·es** (plutôt professionnels - représentants d'institutions - ou bénévoles - élus de petites communes, entrepreneurs, etc.). Enfin, bien que des **volontaires ou salarié·es des EBE** soient présent·es sur les différents territoires, leur nombre reste limité, les degrés d'investissement sont variables, et ils **apparaissent plus largement minorisé·es dans les plénières.**

Ces différences de configurations ne doivent pour autant pas occulter le fait qu'en tant qu'instance d'information ou de « validation et de projection future » (agent·e du Conseil départemental,

territoire 37), **les plénières du CLE restent intéressantes pour les partenaires, même si les espaces de production concrète des modalités du projet se décident ailleurs.**

7.1.2. Commissions et comités, lieux de délibération réelle ?

Le côté « grand-messe » des plénières du CLE peut également être éclairé par le fait que la plupart des CLE déploient leur activité dans des groupes de travail ou des commissions aux délégations plus ou moins importantes. Ces commissions traitent de sujets variés (gouvernance, évaluation, etc.), mais on retrouve systématiquement sur nos terrains, sous des appellations diverses, une commission dédiée aux compétences et orientations des PPDE (identification et orientation des publics, définition des critères précis d'éligibilité, etc.) et une commission dédiée aux activités (identification des « besoins non pourvus », interprétation de la non-concurrence, établissement de partenariats avec des acteurs économiques locaux, etc.). Ces commissions sont davantage des lieux de décisions que les plénières du CLE. C'est par exemple ce que souligne cette question retranscrite dans un compte-rendu d'une plénière du CLE du territoire 51 :

« Quelle prise de décision au niveau de l'assemblée plénière du CLE ? (trésorier·ère de l'EBE).

Aujourd'hui, **l'ensemble des décisions sont prises au sein des commissions** (des compétences et des activités) et restituées lors des assemblées plénières. Néanmoins, nous souhaitons favoriser les débats et échanges au sein de l'assemblée plénière. La commission de la gouvernance se réunira prochainement pour réfléchir à des moyens de rendre ces réunions plus participatives. » (Extrait du CR d'une plénière du CLE du territoire 51, 2023)

De fait, sur le territoire 51, cette « commission gouvernance » est chargée de discuter de « comment on fait évoluer la gouvernance du projet, comment on garantit aussi la place de chaque acteur et actrice dans le comité local, en particulier celle des habitants. » (Chargé·e de mission de l'équipe projet, territoire 51). L'activité de cette commission s'est néanmoins ralentie, et a récemment travaillé davantage sur l'équilibre des pouvoirs entre la plénière et les commissions. Ce sont trois autres commissions - évaluation, activités et compétences - qui sont les plus actives. La commission évaluation, qui comme son nom l'indique est en charge de l'évaluation et du bilan de l'expérimentation sur le territoire, s'est tenue à plusieurs reprises entre 2023 et 2024 en réunissant entre 5 et 10 personnes : l'équipe projet (avec souvent un·e stagiaire ou alternant·e), un·e bénévole, quelques volontaires et salarié·es, des technicien·nes de la collectivité et un ou deux chercheur·es afin d'apporter leur expertise. C'est au sein de la commission « activité » que sont abordées les questions de concurrence, même si de fait le développement des « petites activités » reste dans les mains de l'EBE.

Sur ce territoire 51, une commission des compétences – réunissant notamment des membres de l'équipe projet, de la direction de l'EBE, des volontaires et salarié·es, la mission locale –, est chargée d'orienter les personnes et d'être garante des principes de non-sélection, d'exhaustivité. Dans les faits, **le CLE et cette commission ont délégué ces questions à un groupe de travail opérationnel regroupant les intermédiaires de l'emploi (France Travail et mission locale), l'équipe projet et la direction de l'EBE, et qui se réunit chaque mois. C'est dans ce groupe de travail que se définissent concrètement les critères d'éligibilité et le choix d'accompagnement des personnes** (cf. le chapitre 8).

On retrouve également sur le territoire 24 **une commission de suivi des parcours qui regroupe la quasi-totalité - à l'exception de France Travail - des acteurs de l'emploi et l'insertion** (principalement des conseiller·es ou agent·es de la mission locale, d'un centre de formation pour adulte, de France Service, des assistant·es social·es du département, etc.).

Sur le territoire 61, le fonctionnement concret des missions du CLE se joue officiellement au niveau des commissions : la commission « activités/travaux utiles » chargée d'étudier et trancher sur les activités éligibles dans l'EBE ; la commission « orientation » chargée de suivre l'intégration dans l'emploi des PPDE volontaires et pour laquelle le CLE a délégué la validation des embauches dans l'EBE ; la commission « PPDE » chargée d'organiser la mobilisation des chômeur·euses du territoire. **Au sein de ces commissions se joue, pour beaucoup, la traduction pratique des principes du projet : le sens du droit à l'emploi et de l'exhaustivité territoriale** (cf. chap. 9), la nature des activités légitimes de l'EBE (cf. chap. 10). **Les commissions sont d'ailleurs bien fréquentées par les acteurs institutionnels** (intermédiaires de l'emploi, SIAE, CD, DDETS...) en plus de l'équipe projet et de la direction de l'EBE.

Sur le territoire 18, **la gouvernance transversale du projet est également assurée essentiellement via les commissions** (activités, parcours) qui sont les instances de travail dans lesquelles on retrouve les représentant·es les plus actif·ves du CLE (Mairie, département, État) auxquelles s'adjoignent des acteurs « de circonstance » sur certains sujets (par exemple présence de la Chambre des Métiers et de l'Artisanat sur la commission activité quand un risque de concurrence avec les activités de leurs ressortissants est relevé), mais aussi des membres du CA de l'EBE et les équipes de pilotage de l'EBE.

Sur le territoire 37, **les commissions préparent également en amont les discussions du CLE** : « Ça se travaille en amont tout en étant un lieu de discussion, de débat, où toutes les personnes peuvent prendre la parole et la prennent » (président·e du CLE, territoire 37). Il est intéressant de voir que sur le territoire 37 le partage des rôles entre commissions et plénière du CLE est aussi une répartition des personnes siégeant au nom des institutions représentées. Le travail des commissions est mené en amont des plénières avec des membres qui ne sont pas forcément membres du CLE.

Au-delà des commissions, **d'autres instances peuvent être construites par les équipes locales**, notamment des « comités des financeurs » (territoires 61 et 62) qui se mettent d'accord sur la trajectoire financière de l'expérimentation. Cette instance permet d'éviter que les dissensions n'apparaissent au grand jour lors des plénières du CLE. Ainsi, le/la président·e du CLE du territoire 61 cherche à régler en amont des plénières les éventuelles difficultés, en particulier avec le Conseil départemental qui garde un soutien un peu distant à l'expérimentation :

« J'ai voulu créer un comité de financeurs, [...] j'aurais dû appeler ça autrement, un comité de pilotage, si on veut, où je mets tous les financeurs, mais aussi ATD Quart monde, pour préparer les CLE. [...] Le département fait partie du comité local de l'emploi. [...] Je les ai intégrés au comité de pilotage du comité local de l'emploi, pour ne pas que le jour du CLE [...] on se frite. » (Président·e du CLE, territoire 61)

Enfin, le CLE s'appuie sur une « équipe projet » (voir 8.2.) composée d'un·e ou plusieurs salarié·es et parfois de bénévoles ou d'agent·es totalement ou partiellement mis à disposition par des partenaires du projet (mairie, communauté de communes, agence France Travail). Aux côtés de **cette équipe projet, l'équipe de direction de l'EBE et les présidences du CLE et de l'EBE forment un quatuor au cœur de la prise de décision**. Dans les instances du CLE, ce quatuor a un pouvoir du fait de ses connaissances des dossiers et de la préparation en amont des réunions des commissions. Sur le territoire 51, qui a pourtant mis en place un fonctionnement plutôt participatif, son rôle est formalisé à travers la mise en œuvre des « comités stratégiques » (équipe projet et élu·es). Les décisions majeures du projet se prennent au sein des « comités stratégiques » ou lors des réunions hebdomadaires entre équipe projet et équipe de direction d'EBE. Sur le territoire 24, un comité de pilotage réunissant le/la chef·fe de projet, le/la président·e du CLE et les principaux bénévoles du CLE se réunit une fois par mois, tandis que des « commissions opérationnelles » qui réunissent (environ toutes les 6 semaines) en plus l'équipe de direction de l'EBE discute des éligibilités, des embauches, des activités, etc.

De fait, ce sont ces espaces - commissions, réunions entre équipes dirigeantes -, dans des configurations diverses selon les territoires, qui semblent être de véritables lieux de décisions par rapport à l'assemblée plénière.

7.1.3. Une dynamique d'essoufflement des CLE avec le temps ?

Les territoires habilités que nous avons qualifiés de principaux et qui sont investigués en détail ont tous été récemment habilités (2022 ou 2023). Cela explique que **nous n'y observons pas d'effets d'essoufflement** de la dynamique locale. Pour autant, **parmi nos territoires de comparaison, les deux territoires habilités au moment de la première loi d'expérimentation sont dans des dynamiques différentes qui nous permettent de soulever la question de la dynamique des CLE dans le temps.**

Les trois niveaux de gouvernance du CLE (plénière, commissions, équipes dirigeantes) sont-ils soumis à l'usure du temps ? Dans son rapport d'avril 2021, le comité scientifique chargé de l'évaluation de la première expérimentation TZCLD pointait, sur la base des rapports qualitatifs, un « désengagement des CLE » qui pouvait avoir des impacts négatifs sur le développement des EBE (notamment en termes d'ancrage territorial et de recrutements) et conduire « à un recentrage des EBE sur des logiques plus sélectives [...] ou à une tendance à s'orienter vers un modèle économique et managérial inspiré des entreprises plus classiques » (p.9-10)¹²⁷. Face au constat du désengagement des CLE, le cahier des charges de la seconde expérimentation a d'ailleurs fait de la « mobilisation » des acteurs au sein du CLE une des conditions *sine qua non* d'habilitation du territoire, comme on l'a souligné dans la première partie de ce rapport :

« Pour se préparer à l'expérimentation, le territoire mobilise tous les acteurs locaux. La fabrique du consensus consiste à réunir les acteurs du territoire autour de l'objectif partagé qu'est la mise en œuvre du droit à l'emploi. Le consensus est un état qui nécessite une animation continue, avant, mais aussi après habilitation. [...] La mobilisation du territoire se concrétise par la formalisation d'un Comité Local pour l'Emploi (CLE), qui réunit les acteurs locaux, engage l'action et pilote le plan d'action pour la suppression de la privation d'emploi sur le territoire. Au moment de la candidature, le CLE doit déjà avoir un fonctionnement opérationnel.» (ETCLD, Cahier des charges pour la deuxième phase d'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée », p. 6).

Sur le territoire 62 habilité en 2016, le CLE fonctionne régulièrement mais de manière adaptée à l'état de développement du projet (stock de PPDE plus faible qu'au démarrage, limitation des embauches dans les EBE notamment suite à une procédure d'alerte du Fonds, nécessité de stabiliser les activités existantes). En 2024, le CLE s'est réuni en plénière une seule fois (contre deux fois en 2022 et deux fois en 2023), mais cinq réunions de commissions se sont tenues, ainsi que trois événements de mobilisation des PPDE. À cet égard, la collectivité porteuse du CLE fait un effort important de financement de personnels dans le CLE : un·e chef·fe de projet à mi-temps, un·e chargé·e de mission à temps plein en charge du suivi des PPDE volontaires, le soutien à hauteur de 20 % du temps de travail des chargé·es de développement économique et de développement social de la collectivité (pour l'animation des commissions « activité » et « évaluation ») et le financement de la mise à disposition de deux salarié·es par l'EBE pour assurer le secrétariat du CLE et la communication sur le projet. L'équipe projet se réunit toutes les 4 à 6 semaines. Cet investissement, associé à un portage par le/la même élu·e depuis le début l'expérimentation, a permis d'entretenir une certaine dynamique. Cependant celui-ci/celle-ci ne comptant pas se représenter en 2026 aux élections municipales, le portage politique à l'avenir est incertain.

¹²⁷ Sur ce sujet voir aussi le projet ACME.

En revanche, **sur le territoire 27 également habilité en 2016¹²⁸, la dynamique du CLE est déjà totalement essoufflée.** Le CLE ne se réunit plus en plénière et seuls subsistent des « comités techniques », chargés d'examiner les dossiers des personnes éligibles à l'expérimentation, réunissant quelques élu·es, la collectivité porteuse, la direction de l'EBE et l'équipe projet, lorsque les postes ne sont pas vacants. La collectivité qui porte l'équipe projet éprouve d'importantes difficultés de recrutement et **le poste de chef·fe de projet du CLE est resté vacant pendant plus d'un an.** Une personne a été recrutée en janvier 2025 et ne consacre qu'un mi-temps au projet TZCLD. Au moment de la collecte de données (juin – septembre 2024), seul un poste de « gestionnaire administratif du CLE » (0,4 ETP) demeurerait. Cette personne avait pour mission principale l'accueil des personnes privé·es d'emploi et la gestion administrative du CLE (rédaction des ordres du jour et des comptes-rendus de réunion, etc.).

« On a comme tu sais un gros problème [...], c'est qu'on n'a pas de CLE. [...] Que ce soit avec les choix des activités, que ce soit avec les contacts avec la population, avec les entreprises, avec les gens qui sont là... Il y a quand même un gros boulot qui n'est pas fait. Donc nous [EBE], on vit notre vie. » (Président·e EBE, territoire 27)

Q- « Et très concrètement, qu'est-ce qu'ils font au CLE ?

R- Aujourd'hui, il n'y a plus rien. [...] La seule chose qu'ils organisent, c'est des comités techniques. Pour les entretiens. Ils font des entretiens de 4-5 personnes. C'est tout ! [...] Ils ne font pas de recherche. Il n'y a pas de bénévole. Il n'y a rien. » (Vice-président·e EBE, territoire 27)

Sur ce territoire, on assiste à **une forme d'internalisation par l'EBE de certaines missions censées relever de la responsabilité du CLE** et de l'équipe projet¹²⁹. Ce constat est plus largement partagé par le rapport ACME qui observe cette dynamique d'internalisation pour deux territoires de la première loi, mais qui souligne aussi une tendance qui s'étend aux territoires de la loi 2 avec des formes d'internalisation par l'EBE de certaines missions qui étaient originellement dévolues aux CLE.

Sur le territoire 27, l'identification des nouvelles activités et la vérification de la non-concurrence ont été complètement internalisées par les EBE, seule la réception des dossiers des personnes privées d'emploi demeure de la responsabilité de la collectivité qui porte l'équipe projet et le CLE :

« Sauf que le CLE aujourd'hui... il n'existe quasiment pas, c'est juste XXX qui a un quart-temps, [...] qui n'a pas la vision d'un CLE. [...] Je pense qu'il y a quand même des gens qui ont envie de faire avancer le schmilblick [...], mais de là à ce qu'il y ait un CLE qui fait son boulot... Moi j'ai découvert, parce que je ne savais pas, que c'était au CLE de proposer de nouvelles activités. [...] Je pensais que c'était aux EBE. » (Responsable RH, territoire 27)

« Le rôle de vérification de non-concurrence, d'animation, de recherche de débouchés, diversification d'activités... comme le CLE ne le faisait pas, ou le faisait d'une manière interrompue avec le départ des uns des autres, c'est le/la directeur·ice de l'EBE qui a repris cette mission. Et nous, on ne peut pas lui faire des reproches parce qu'il/elle n'a fait que compenser une insuffisance du CLE. C'est aussi simple que ça. [...] Nous, ce n'est pas un problème de mauvaise volonté. On a offert plusieurs fois le poste. Puis, il y en a qui viennent, qui repartent. » (Président·e du CLE, territoire 27)

Au regard des deux territoires issus de la première loi, sans que cela ne soit une surprise, **l'importance des moyens humains consacrés à l'animation du CLE semble être centrale dans l'explication du maintien ou non d'une dynamique du comité local.** Si l'usure du temps peut jouer sur les engagements bénévoles, il semble bien que ce soit le financement de temps de

¹²⁸ Terrain commun au projet ACME.

¹²⁹ Cf. projet ACME.

travail pour l'équipe projet qui permette à un CLE de se maintenir dans la durée. Ce point renvoie aux moyens que les collectivités porteuses des expérimentations sont en mesure d'investir dans leur équipe projet (cf. 8.2.).

**

L'existence de différents niveaux de pilotage, différentes instances plus ou moins officielles de délibération, montre que ce n'est pas le « CLE » en réunion plénière (CLE au sens de la loi) qui décide, et encore moins la notion abstraite de « territoire » qui gomme les rapports de force et les conflits locaux. Le CLE n'est pas un « acteur » en tant que tel. Localement, au-delà de l'interprétation des règles du jeu (Fretel et Jany-Catrice, 2019 et 2021), **les acteurs centraux du programme définissent de quel niveau dépend chacune des décisions et inventent des configurations de gouvernance adaptées à leur territoire**, aux acteurs engagés, mais aussi aux conceptions qu'ils se font des acteurs les plus légitimes et des principes qui structurent l'expérimentation (exhaustivité, activités utiles, projet de territoire). Cela fournit des configurations de gouvernance diverses selon les jeux d'acteurs et surtout selon le cycle de vie de l'expérimentation TZCLD.

Au-delà des jeux de pouvoirs dans le CLE, on peut aussi questionner ces instances au regard de l'ambition plus générale de l'expérimentation de favoriser la participation des PPDE et plus largement des « acteurs » du territoire. Même si certaines expérimentations ont pu être impulsées « par le bas », notamment par des acteurs associatifs, l'institutionnalisation de TZCLD et le fait que les CLE soient présidés par un·e élu·e, avec une présence plus ou moins importante d'acteurs institutionnels en plénière ou en commission, contribuent à expliquer qu'on retrouve des limites assez similaires aux autres dispositifs participatifs qui existent dans de nombreuses expérimentations et politiques publiques (notamment urbaines, culturelles). Au sein de TZCLD, on retrouve le risque d'une dépolitisation de la participation qui « tout en charriant des résultats tangibles (des projets sont montés, des temps d'échange ont lieu, des avis sont rendus), peine à faire une place aux revendications et aux conflits qui n'entrent pas dans le cadre préalablement fixé, finit par épuiser même les participants les plus aguerris et n'intéresse que de petits segments d'élus et d'agents administratifs portant, seuls contre tous, des dispositifs qui ne bouleversent que très modérément la *politics as usual* » (Gourgues, 2018). Même si on observe sur certains territoires une conflictualité qui peut être portée par des syndicalistes ou des militant·es associatifs (notamment d'ATD), le phénomène reste marginal et sans véritable effet sur l'expérimentation. Surtout, on peut s'interroger sur la participation des premiers concernés, les « PPDE », les « volontaires » et les « salarié·es » de l'EBE. Alors que leur participation active au sein du CLE pourrait être vue comme une forme d'« activation » des chômeur·euses, en réalité ils·elles n'échappent pas à certaines formes d'assignations catégorielles et apparaissent largement exclu·es de la vie du CLE, même si certains territoires cherchent à favoriser leur participation aux plénières ou aux commissions (cf. chap. 13).

Tableau 12. Organisation des CLE dans les cinq territoires d'enquête principaux

Territoires	N°18	N°24	N°37	N°51	N°61
Statut juridique du CLE	Pas d'existence juridique	CLE sous format associatif (association créée <i>ad hoc</i> .)	Pas d'existence juridique	Pas d'existence juridique	Pas d'existence juridique
Structure porteuse de l'équipe projet	Association créée <i>ad-hoc</i>	Le CLE	Association historique socio-culturelle qui a initié le projet sur le quartier	Association historique du PLIE ¹³⁰ adossée à la maison pour l'emploi et à un groupement métropolitain pour l'insertion par l'emploi	Association créée <i>ad-hoc</i>
Nombre de plénières du CLE en 2023/2024	N.A.	9 (5 en 2024, 3 en 2023)	7 (3 en 2024 et 4 en 2023)	7 (4 en 2024 et 3 en 2023)	6 (3 en 2024 et 3 en 2023)
Présidence du CLE	Maire	Maire de la commune centre	Adjoint	Maire	Maire
Conditions matérielles d'organisation des plénières du CLE	Plénières organisées le mercredi après-midi	Les plénières du CLE ont souvent lieu en soirée pour favoriser la présence des élu·es locaux (qui cumulent parfois leur fonction avec une activité pro.) et des habitant·es/bénévoles	Les plénières se réalisent en journée sur le quartier	Les plénières se tiennent dans des lieux différents parfois « atypiques » (ex : club de basket féminin) en semaine et souvent le matin. Une quarantaine de personnes à chaque fois ou presque	Les plénières se tiennent l'après-midi presque toujours dans une salle municipale sous forme d'amphithéâtre, peu propice aux débats. Entre 25 et 40 participants
Commission « activités » ou équivalent	Oui	Oui, réactivée en 2023	Oui	Oui	Oui
Commission « compétences » ou équivalent¹³¹	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Autres commissions	N.A.	Non	Commission évaluation (impact sur les PPDE, partenariat...)	Commission « gouvernance » Commission évaluation	Commission PPDE (organisation de la mobilisation des PPDE)

¹³⁰ Association accompagnatrice d'ARSA et de demandeurs d'emploi.

¹³¹ Orientation des publics, décision des critères d'éligibilité, etc.

7.2. Des équipes projet aux périmètres et aux ressources inégales

Si les promoteurs de TZCLD ont réussi à obtenir, **avec la seconde loi, des avancées en matière de financement public**¹³², l'ensemble de leurs demandes n'ont pas été satisfaites. Ainsi, outre la dotation d'amorçage, les investissements immobiliers et matériels des EBE ne sont pas pris en charge, mais surtout **l'ingénierie de projet avant et après l'habilitation est de la responsabilité exclusive des territoires** qui s'engagent dans l'expérimentation. On l'a d'ailleurs largement montré dans la première partie de ce projet DYNAMIT portant sur la période d'incubation. **Tout repose donc sur la capacité des acteurs locaux à obtenir des financements.** ATD Quart Monde, l'association TZCLD et le Fonds d'expérimentation préconisent que l'équipe projet soit composée de 2 à 3 ETP dont au moins un·e chef·fe de projet¹³³. Le cahier des charges de la seconde phase insiste également sur l'importance de l'équipe projet pour la dynamique du CLE : « Par ailleurs, il [le CLE] se dote d'une équipe opérationnelle, et garantit sa pérennité à travers notamment son financement sur la durée de l'expérimentation. » (ETCLD, Cahier des charges pour la deuxième phase d'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée », p. 6). Néanmoins, l'absence de financement de l'équipe projet provoque d'importantes inégalités entre territoires habilités, **prolongeant les inégalités déjà constatées au moment de l'incubation** (cf. partie I).

7.2.1. Des moyens inégaux entre les équipes projets

Le territoire 24 (rural) dispose ainsi d'un·e seul·e salarié·e. Cette personne assume l'ensemble des missions de l'équipe projet et doit même s'occuper des demandes de financement pour son salaire. Le territoire dispose aussi d'un budget annuel de 45 000 € (dont environ 85 % servent à couvrir le poste du/de la chef·fe de projet).

Q- « Comment tu résumes tes missions [...] ?

R- C'est quand même un poste... Très polyvalent en fait, surtout en milieu rural, je pense, peut-être dans d'autres endroits c'est différent, mais le fait d'être tout·e seul·e, le fait d'être seul·e sur ce poste-là, tout porter ça nécessite une grande polyvalence. Donc après, moi je me focalise sur les différentes missions du CLE. Toute la partie accompagnement, recherche des PPDE, partenariat avec les acteurs économiques et socio-pro du territoire. La partie activité : commission activité, réfléchir aux activités, vérifier la non-concurrence. Et puis la partie associative : faire vivre l'association, mobiliser le CA, mobiliser les bénévoles, gérer les demandes de subventions, les documents associatifs. [...]

Q- Les finances du CLE, comment elles se portent ?

R- Ça reste très tendu au niveau de la trésorerie. Là, on a fait le prévisionnel budget 2025. En gros, on paye mon poste, on paye un petit peu de déplacement, de frais annexes d'essence et de déplacement, un chouïa de budget com, [...]. C'est ric-rac, c'est vraiment hyper serré. [...]

Q- L'année prochaine, vous avez une visibilité [...] ?

R- Oui, on sait qu'il y a du financement FSE, du financement région, du financement département. Et le financement région, ce qu'on avait demandé, ne nous a pas été attribué en totalité. [...] Le financement com' com', on n'est pas du tout sûr de l'avoir de nouveau l'année prochaine. Les communes commencent de participer un petit peu, mais pas non plus beaucoup. Donc, ça reste quand même assez hypothétique et surtout qu'on risque d'avoir des baisses de financement en fonction des possibilités des uns et des autres. [...] Dans la troisième loi, il faudrait vraiment anticiper des financements pour les CLE. [...]

Q- Et comment tu perçois le traitement de ce sujet par le Fonds ?

¹³² Participation obligatoire des Conseils départementaux à la CDE, sanctuarisation de la dotation d'amorçage.

¹³³ ETCLD, TZCLD et ATD Quart Monde. *Le cadre expérimental dans la pratique. Proposition de texte issu d'un travail conjoint*, janvier 2025, p.5.

R- Moi, je pense que c'est trop léger. Une fois, j'avais interpellé le Fonds qui nous avait dit "oui, oui, mais on l'avait mis dans la première loi, ça a été retoqué. On l'a remis dans la deuxième loi, ça a aussi été retoqué". [...] Là, dans la troisième loi, [...] il faudrait qu'ils prennent des positions plus fermes. [...] [Le/la président·e du CLE] porte une charge mentale forte de pouvoir me payer tous les mois. C'est horrible quand il/elle est obligé de demander à [le/la directeur·ice de l'EBE¹³⁴] de faire une avance de salaire pour lui. » (Chef·fe de projet du CLE, territoire 24)

De même sur un autre territoire rural enquêté (territoire 62), **la différence de moyens disponibles selon les collectivités** qui portent l'expérimentation est pointée du doigt :

« On n'est pas tous au même niveau, entre [territoire urbain] et notre territoire, ça n'a rien à voir. Ils ont des moyens. Je le dis souvent, on avait été à une commission au Sénat, il y avait une dizaine de sénateurs et moi, j'étais en même temps que le vice-président de [territoire urbain] qui disait que lui pour lancer l'opération, ça s'est bien passé, ils ont injecté de l'argent. Nous, c'est plus compliqué que ça. Il dit "oui mais vous mettez 200 000 euros, ça démarre". 200 000 euros, on n'a pas 200 000 euros comme ça, on n'a pas une ligne où on peut taper dessus. Donc on n'a pas les mêmes moyens pour réussir l'expérimentation. » (Président·e du CLE, territoire 62)

En effet, parmi nos territoires enquêtés le territoire urbain 51 (qui n'est pas celui évoqué dans l'extrait ci-dessus) dispose d'un budget de 200 000 €, d'une équipe de deux salarié·es à temps plein, auquel·les s'ajoutent régulièrement un·e stagiaire ou un·e alternant·e.

« R- Normalement, tu ne fais pas des TZ avec un tapis rouge. [...] C'est luxe de développer des EBE dans des conditions financières comme ça. [...]

Q- Qui finance les deux postes de l'équipe projet ?

R- C'est la ville [...] qui finance les deux postes [...]. Il y a une enveloppe chaque année qui est de 200 000 euros pour l'équipe projet, pour prendre en charge les RH et tout le reste des dépenses liées à l'expérimentation côté équipe projet. Après, [l'EBE] a eu une avance importante. Il y a eu l'achat des locaux et une avance. » (Chef·fe de projet CLE, territoire 51)

De la même manière, le territoire 61 (petite ville) bénéficie d'une équipe projet de deux personnes auquel s'est adjoint un temps un poste de bénévolat de compétences mis à disposition par une entreprise. Toutefois, si des moyens sont alloués par la communauté d'agglomération et par la commune porteuse de l'expérimentation, le/la chef·fe de projet se plaint tout de même d'une insuffisance de financement par la commune (« c'est leur projet mais ils ne financent pas ») et de la contrainte d'aller chercher des subventions pour financer leurs propres salaires : « **On doit chercher notre salaire**, on va dire. Il faut remplir les dossiers, trouver des financements. » (Chef·fe de projet, territoire 61). Le/la président·e de l'association support de l'équipe projet convient d'une difficulté grandissante dans le financement :

« On a une aide financière de la [communauté d'agglomération]. Elle nous donnait 30 000 balles. Ça va être revu à la baisse, forcément, avec tout ce qu'on entend. On a eu du FSE. On a répondu à des appels à projets de la région, mais bon, il n'y en a plus. **Je crois qu'on a tout épuisé** ou je ne sais pas. **C'est de plus en plus dur** » (Président·e association locale TZCLD, territoire 61)

Un constat similaire est porté sur le territoire 18 (petite ville).

Ainsi, **l'importance des moyens est donc largement corrélée aux moyens de la collectivité porteuse**, en raison de leur capacité à financer l'équipe projet, mais aussi au regard de la capacité à mobiliser et rechercher des financements. **Pour des collectivités locales ou des associations historiquement implantées sur le territoire avec des agent·es habitué·es à la recherche de**

¹³⁴ Prénom supprimé pour garantir l'anonymat.

financement (territoires 37 et 51) **il est plus facile d'aller chercher des financements complémentaires** que pour de petites associations créées *ad-hoc* (territoires 24 et 61). Sur le territoire 37, l'équipe projet est constituée d'un·e chef·fe de projet et d'une personne en charge de l'accompagnement social, tous·tes deux recrutés·es à 80 %, auquel·les s'adjoint un·e alternant·e. L'association socio-culturelle à l'origine du projet porte et finance (en partie) les deux postes. Habitée à l'ingénierie financière, elle sait chercher divers financements complémentaires¹³⁵ à tel point que la commune référente renvoie vers elle pour comprendre le budget du CLE :

« Les financements complémentaires... ? [...] ce n'est pas moi qui les cherche. Là, il faut vraiment poser des questions à [l'association initiatrice]. » (Président·e du CLE, territoire 37)

« C'est [l'association initiatrice] qui a été moteur, c'est sûr. Il a quand même fallu aller chercher la ville et ses techniciens pour le CLE. Ils ont avancé quand même là-dessus, mais ce n'est pas eux qui ont mis les sous sur la table. Là, il manquait 10 000 balles au budget. Donc, on a dit à la ville, donnez-nous 10 000, on vous apporte du boulot quand même, des emplois pour vos... Pour l'instant, c'est nient. Et pourtant, 10 000 balles [...] ce n'est pas par rapport à la plus-value du projet sur la ville, et l'aura que ça donne, et les emplois que ça donne, franchement, c'est inconcevable. » (Président·e du CLE, territoire 37)

Les capacités de mise à disposition de salarié·es par les partenaires institutionnels est aussi un facteur discriminant entre territoires. Quand sur le territoire 51 un·e salarié·e de France Travail est mis·e à disposition par l'agence locale (à mi-temps sur le projet), l'agence France Travail du territoire 24 n'envoie pas un·e agent·e aux diverses réunions du CLE. Sur le territoire 37, l'équipe projet bénéficie d'agent·es de la Ville et de la communauté d'agglomération (0.33 ETP) ainsi que de mécénat de compétences et le territoire 61 a bénéficié durant deux ans d'un mécénat de compétences d'un responsable de ressources humaines mis à disposition par une grosse entreprise implantée à proximité.

Le caractère récurrent du manque de moyens amène aux constats documentés de manière générale sur le secteur associatif **d'aller chercher des subventions pour financer son propre poste et plus généralement de phénomène d'auto-exploitation « au nom de la cause »** (Cottin-Marx, 2021; Simonet, 2018) qui explique en partie le *turn-over* que l'on constate dans nombre de territoires :

« Moi, pendant 2 ans, j'ai donné, plus que donné, aujourd'hui voilà, ce rythme, je peux plus. Je peux plus travailler les soirs, les week-end, 12h par jour. Je peux plus faire deux journées en une » (Chef·fe de projet, territoire 61¹³⁶).

Encadré 11 - Les profils des membres des équipes projet

Sur le territoire 61, le profil de l'équipe projet et des élu·es fortement investi·es à ses côtés donne une coloration aux pratiques du CLE. Les membres de l'équipe projet ont plutôt des profils « gestionnaires ». Le/la chef·fe de projet a été juriste en entreprise avant de monter une microentreprise, puis avec le souhait de monter une épicerie solidaire entre en contact avec le projet TZCLD et s'y fait recruter. De 2021 à 2023, l'équipe projet bénéficie d'un mécénat de compétences avec une grande entreprise installée localement. C'est ainsi qu'un·e DRH en fin de carrière a rejoint l'équipe projet. Enfin, le/la chargée·e de mission auprès des PPDE intègre l'équipe projet dès l'obtention de son Master en management des organisations d'insertion obtenu dans un Institut d'administration des entreprises (IAE). Cette culture davantage gestionnaire que sociale est complétée par le soutien de deux élu·es de la collectivité porteuse du

¹³⁵ Par ordre décroissant : le Conseil régional, la communauté d'agglomération, l'État à travers le fond de revitalisation, trois fondations, les fonds européens, la Ville, le Conseil département (100 000 € de budget annuel).

¹³⁶ Cette personne était en arrêt maladie de longue durée sur les derniers mois de l'enquête.

projet très investi·es dans le CLE et ses commissions. Ces élu·es ont la particularité d'avoir un parcours professionnel dans l'accompagnement social et professionnel des publics en difficulté.

Sur le territoire 51, les profils de l'équipe projet contribuent également à expliquer l'ancrage de ce territoire dans une « culture ATD ». En effet, le/la premier·e chef·fe de projet arrivé·e en novembre 2020 s'inscrit dans cette tradition. Après des études dans un IEP de province, il/elle a eu une première expérience comme salarié·e puis directeur·ice dans une association de la région parisienne créée dans les années 2000 par ATD Quart Monde. Cette association porte une expérimentation dans le champ de l'insertion, et par ses principes (CDI, inclusion, etc.) apparaît comme une préfiguration de TZCLD. Comme il/elle le précise, dans cette première association, « j'ai appris à travailler sans exclure [...] réfléchir à c'est quoi une entreprise [...] ça m'a permis de reconsidérer aussi le travail comme un vrai moteur de dignité » (ancien·ne chef·fe de projet, territoire 51). Une première expérience professionnelle qui l'a durablement marquée dans sa manière de concevoir ses missions au sein de TZCLD. Suite à un déménagement, cette personne prendra le poste de chef·fe de projet, avant de devenir directeur·ice de l'EBE. Soulignons également qu'au moment de son arrivée, il/elle formera un duo avec un·e bénévole d'ATD récemment retraité·e, qui a auparavant travaillé comme consultant·e dans le cadre de politiques publiques, avec une bonne connaissance des rouages administratifs et des dispositifs participatifs. Ce/cette bénévole n'habite pas sur le quartier, mais était déjà investi·e dans un TZCLD sur un territoire proche, et deviendra l'actuel·le président·e de l'EBE. Par son intermédiaire, il/elle a recruté dans les réseaux ATD un·e autre bénévole retraité·e (ancien·ne infirmière, avec un ancrage fort dans le syndicalisme et le catholicisme social), habitant·e sur le quartier, et également engagé·e activement dans l'expérimentation depuis ses débuts. Deux profils de bénévoles qui contribuent aussi à expliquer la « culture ATD » sur ce territoire. Le/la premier·e chef·fe de projet sera rapidement (en 2021) rejoint par un·e stagiaire qui deviendra chargé·e de mission dans l'équipe projet. Issue d'un master spécialisé sur les questions d'inégalités et discriminations dans le monde du travail, ce/cette chargé·e de mission partage la culture ATD et joue de par son ancienneté un rôle pivot dans l'expérimentation. Après le départ du/de la chef·e de projet comme directeur·ice de l'EBE, le/la nouvel·le et actuel·le chef·fe de projet arrivé·e (suite à un déménagement) en septembre 2022 est issu d'une formation (en école de commerce) autour de l'ESS et a eu une première expérience (occupant rapidement des responsabilités) dans l'insertion (au sein d'Emmaüs Connect). Cette personne a été remplacée, à la suite d'une interruption de quelques mois, par un·e chef·fe de projet ayant aussi un habitus assez proche : issu·e d'un master autour des politiques publiques, attiré·e par l'expérimentation TZCLD, cette personne a d'abord travaillé (début 2022) comme chef·fe de projet sur un TZCLD voisin (qui sera abandonné), et occupe aujourd'hui un poste dans les politiques d'emploi. Si l'équipe projet a pu évoluer en quelques années, on retrouve des profils assez similaires : originaires d'autres régions, diplômés du supérieur, la trentaine, avec un intérêt fort ou une expérience pour le champ de l'insertion - tout en souhaitant se distinguer des dispositifs traditionnels -, marqué·es à « gauche » et proches d'une « culture ATD » attachée à la participation des premier·es concerné·es. Ces dispositions sociologiques contribuent à expliquer certains marqueurs forts de l'identité TZC sur ce territoire.

Sur le territoire 24, le/la chef·fe de projet et la direction de l'EBE ont travaillé dans le secteur de l'insertion avant de rejoindre le projet TZCLD. Le/la chef·fe de projet était conseiller·ère en insertion professionnelle (pour des chantiers d'insertion) tandis que le/la directeur·ice de l'EBE avait été directeur·ice d'un centre de formation pour adultes. Habitant·es du territoire - ce qui n'est pas le cas sur le territoire 51 par exemple -, ils/elles considèrent que le TZCLD ne se résume pas à la seule dimension « emploi », mais constitue également un « projet de territoire », un outil au service du développement local dans un contexte rural éloigné des services publics. Les principaux bénévoles de l'équipe projet (cinq personnes, dont trois retraité·es) sont des élu·es (pour deux d'entre eux·elles dont le/la président·e du CLE) et des habitant·es du territoire investi·es dans d'autres dynamiques locales (associations, magasins de producteurs locaux, centre

social, etc.). Ils/elles ne sont pas issus·es du champ des politiques d'emploi et d'insertion (sauf une personne), bien qu'ils/elles en connaissent en partie les rouages. Cette composition de l'équipe projet place ce territoire à mi-chemin entre une culture du développement local (TZCLD comme projet de développement voire de revitalisation du territoire) et une culture proche de celle des acteurs classiques de l'emploi et de l'insertion.

Sur le territoire 37, l'association porteuse de l'expérimentation s'est lancée dans le projet avec son pôle d'innovation qui a recruté des chargé·es de mission depuis 2021, un·e coordinateur·ice de projet expérimenté·e, formé·e par l'éducation populaire, engagé·e professionnellement depuis plus de trois décennies dans l'insertion par l'activité économique et inscrit·e fortement dans les réseaux territoriaux de l'économie solidaire.

« Mon école, ça a été surtout l'éducation populaire. C'est la [structure d'éduc pop] qui m'a formé [...]. Mes parents sont militants de la [structure d'éduc pop]. [...] Juste après l'objection, j'ai travaillé pour la [structure d'éduc pop]. Et avant l'objection dans une association intermédiaire, je bossais avec un groupe de précaires. [...] Et donc j'ai, avec eux, commencé à découvrir les problèmes de précarité d'emploi. D'ailleurs, c'est eux qui sont à l'initiative pour interpeller les militants. Mon père, c'est comme ça qu'il a répondu à l'appel avec d'autres militants en disant qu'il faut faire quelque chose. Et ils ont créé en 85 l'Association intermédiaire en réponse aux besoins de ces jeunes qui étaient dans le groupe à la [structure d'éduc pop]. Ça a été une forme de réponse. En 85, la loi n'était pas encore là. Ils sont nés hors la loi. [...] Après, j'ai fait un diplôme d'animateur social, un DEFA. Et donc, je l'ai fait... Je suis retourné à l'Association intermédiaire. Et j'ai fait mon mémoire avec ATD Quart Monde qui m'a accompagné. C'est comme ça que j'ai découvert ATD Quart Monde. [...] Un des promoteurs du projet [sur le territoire 37] qui est décédé maintenant depuis, qui a vraiment mis l'étincelle TZ à [territoire 37]. [...] Moi, ce qui m'anime, c'est de faire avec les gens, et les gens concernés. Là j'avoue que le fait d'animer le CLE, je me régale, même si c'est dur, parce que là, j'avais toujours rêvé, j'avais toujours rêvé d'arriver à mettre les partenaires, tous les partenaires autour de la table, autour des gens et avec les gens. [...] Je ne dis pas qu'on y arrive à 100%, mais en tout cas, on essaye là. Pour terminer ma carrière, c'est nickel. C'est comme une espèce de synthèse. »
(Coordinateur·ice du projet, territoire 37)

Cet ancrage et ce parcours ont conduit à des dynamiques de gouvernance fortement inspirées par les méthodes de l'éducation populaire, tout en connaissant très bien le milieu de l'insertion.

Les profils et cultures professionnelles dont sont originaires les membres des équipes projet (et plus largement les personnes dirigeantes), contribuent à expliquer les types de CLE qui se dessinent, à la fois car leur recrutement peut initialement correspondre aux attentes des fondateur·ices, mais aussi car ils/elles importent également et renforcent au fil du temps certaines tendances.

7.2.2. Le travail bénévole auprès des équipes projets

Au-delà des salarié·es et des agent·es mis à disposition, les équipes projet s'appuient, parfois, sur des bénévoles. Sur le territoire 51, deux bénévoles appuient l'équipe projet salariée dans la réalisation de porte-à-porte, l'animation de réunion et des commissions (*cf.* Encadré 11). C'est également le cas sur le territoire 61. Sur le territoire 24, quelques bénévoles (5 personnes), tous·tes engagé·es dans diverses dynamiques associatives, parfois également élu·es locaux, appuient le/la chef·fe de projet dans l'identification des privé·es d'emploi, dans la gestion de l'association (secrétariat, trésorerie, montage des dossiers de subvention), dans l'animation des plénières et de la commission activité et dans la représentation politique du CLE. Sur ce territoire, comme sur le

territoire 51, le « recrutement » de bénévoles est une priorité, pour notamment, faire face au manque de ressources humaines.

« J'ai quand même l'appui de [bénévole 1] [...] par rapport à l'exhaustivité et la recherche des PPDE sur le territoire. [...] Dès le départ il/elle a fait ça et il continue de le faire. Il/elle va régulièrement rencontrer les équipes municipales, faire le point sur la liste France Travail. [bénévole 1], il/elle est très impliqué·e dans l'expérimentation, vient aux rencontres territoriales et croit fort au projet. [Bénévole 2], sur la partie activité, prend quand même aussi un rôle de facilitateur·ice, il/elle vient aux commissions activités, réfléchit, donne des orientations à la commission, je trouve ça important aussi parce qu'il/elle est aussi directeur·ice du centre social. [...] Et puis le/la président·e du CLE pour le portage politique. Le/la président·e du CLE est vraiment plus sur défendre TZ dans certaines instances, porter la parole de TZ ou du territoire auprès du Fonds. [...] C'est quand même plutôt [Bénévole 3] qui gère les documents budgétaires et puis moi qui gère les demandes de subvention. [...] Après, moi, j'ai aussi conscience que [Bénévole 3], il/elle est bénévole, qu'il/elle n'est pas comptable de métier, et qu'il/elle ne peut pas non plus [...] gérer tout. » (Chef·fe de projet, territoire 24)

**

Quatre éléments participent donc des inégalités territoriales autour des équipes projet : le budget global que la collectivité porteuse peut apporter (rapport de 1 à 4 sur nos territoires), les ressources bénévoles, l'engagement réel des partenaires (mise à disposition) et la capacité de la structure porteuse à aller chercher des financements ou ressources complémentaires. Dans le tableau suivant, nous présentons la diversité des ressources des équipes projet sur les territoires enquêtés.

Tableau 13. Des équipes projet aux ressources inégales

Terrains	Structure porteuse de l'équipe projet	Budget de l'équipe projet		ETP salariés		Bénévoles	Mise à disposition de personnel
		En 2023	En 2024	En 2023	En 2024		
N°18 petite ville	Association créée <i>ad hoc</i> .	NA	NA	2 ETP	2 ETP	Non	Non
N°24 rural	CLE sous format associatif (association créée <i>ad hoc</i> .)	Environ 45 000 €	Environ 45 000 €	1 ETP	1 ETP	5 bénévoles	Soutien de la « grappe » départementale TZCLD.
N°37 ville moyenne	Association historique initiatrice du projet	Environ 140 000 € ¹³⁷	Environ 100 000 €	2,1 ETP (+ 1 alternant)	1,6 ETP (+ 1 alternant)	Non	Contribution volontaire de salarié·es des collectivités locales (0,33 ETP) + mécénat de compétences : environ 25 000 €
N°51 grande ville	Ancienne association qui portait le PLIE de la ville, adossée à la maison pour l'emploi et à un	200 000 €	200 000 €	2 ETP (+ stagiaire ou alternant)	2 ETP (+ stagiaire ou alternant)	Oui, au moins 2 ou 3 (habitant·es du quartier qui animent des formations	Mise à disposition à mi-temps d'un·e conseiller·ère par l'agence France Travail depuis 2022

¹³⁷ Portage du poste de la direction d'EBE

	groupe métropolitain pour l'insertion par l'emploi					et/ou participent à des commissions)	
N°61 petite ville	Association créée <i>ad. hoc.</i>	Environ 120 000 € (estimation)	Environ 120 000 € (estimation)	2ETP	2ETP	Elu·es des communes pressenties	Mécénat de compétence d'une grande entreprise de 2021 à 2023

7.3. Interprétations, coopérations et conflits locaux autour des responsabilités partagées¹³⁸

Les recherches et évaluations conduites durant la première expérimentation ont documenté des conflits ou tensions entre les CLE/équipe projet et les EBE notamment autour de l'interprétation des règles du projet et du partage des responsabilités (Fretel et Jany-Catrice, 2019 ; Béraud et Higélé, 2020a ; Retsin, 2022). En 2019, le rapport intermédiaire du comité scientifique pointait également les conflits entre CLE et EBE et allait jusqu'à évoquer des situations « d'ingérence à propos de questions internes à l'EBE, comme le management, ou encore l'accompagnement et la formation des salariées » (p.50).

7.3.1. Une tentative inaboutie de clarifier les rôles et responsabilités des CLE et EBE

Le cahier des charges de la deuxième loi semble prendre en compte les « incomplétudes » (Fretel et Jany-Catrice, 2019) du projet initial¹³⁹ (*cf.* partie 1) :

« Le CLE et son équipe projet respectent l'autonomie de gestion de chaque EBE qui dispose de sa propre gouvernance et de son organisation interne. Les échanges réguliers permettent de comprendre l'évolution de l'entreprise (activités, organisation RH, montée en compétences des salarié·es...) et de l'accompagner le mieux possible sans ingérence. » (ETCLD et TZCLD, *Les équipes projets. Missions et financements*, février 2024, p.3)

Dans un document récent, le Fonds d'expérimentation, l'association TZCLD et ATD Quart Monde expliquent que **l'atteinte de l'exhaustivité relève de la responsabilité du CLE et de l'équipe projet**, ce qui signifie que le CLE et l'équipe projet n'ont pas à exiger qu'une EBE crée davantage d'emplois si elle n'en pas les capacités matérielles. Ce document précise *a contrario* que les questions internes à l'entreprise, d'organisation des ressources humaines notamment, relèvent de la responsabilité unique de l'EBE :

« Le CLE, l'équipe projet et l'EBE participent à l'atteinte d'un objectif commun : rendre effectif le droit à l'emploi. Ils le font avec des responsabilités partagées (le respect de la non-concurrence, l'absence de sélection, le maintien dans l'emploi) et des responsabilités spécifiques (l'atteinte de l'exhaustivité est de la responsabilité du CLE et de l'équipe projet pour sa mise en œuvre ; la création des emplois, la production des biens et prestations, le management de l'entreprise, l'organisation du travail au sein de celle-ci relèvent de l'EBE). [...] L'embauche en EBE, lorsqu'elle a été choisie par la personne, ne doit pas avoir d'autre prérequis que la privation durable d'emploi, la résidence depuis 6 mois sur le territoire et la capacité de l'EBE à l'accueillir dans des conditions d'emploi décentes (note de bas de page : L'EBE peut embaucher dans des conditions décentes si elle dispose d'une organisation humaine et matérielle adaptée, d'activités accessibles à la personne et en volume suffisant pour permettre de constituer un emploi au temps choisi par le volontaire). Si l'EBE ne peut assurer ces conditions, il est de sa responsabilité et de celle du CLE avec l'équipe projet,

¹³⁸ Voir également projet ACME sur ce sujet.

¹³⁹ *Cf.* partie 1.

d'organiser les conditions permettant cette création d'emploi supplémentaire sur le territoire pour la personne concernée. » (ETCLD, T'ZCLD et ATD Quart Monde, *Le cadre expérimental dans la pratique*, janvier 2025, p.5-6).

Malgré cette évolution du cadre national, un certain flou persiste, du fait du cadre expérimental et des marges d'interprétation ou d'appropriation auquel il conduit. **La place ou la fonction de chaque instance du projet (CLE et EBE) semble toujours complexe à appréhender pour certains acteurs :**

« On essaye de l'expliquer le plus simplement possible. Mais est-ce que c'est vraiment simple ? Je sais pas. [...] Je pense que tout le monde est un peu déstabilisé et comprend rien au début. Et c'est au fur et à mesure qu'on comprend un peu le fonctionnement. » (Chargé·e de mission équipe projet, territoire 51) ; « Alors le comité local pour l'emploi, moi j'ai mis un peu de temps à comprendre ce qu'il était exactement et vraiment quelle allait être son utilité dans le temps. » (Président·e CLE, territoire 51)

La gouvernance bicéphale (CLE et EBE) est également jugée parfois trop complexe :

R- « Le CLE s'occupe du recensement, des RH, etc. Et nous, on les embauche. Sauf que moi, je trouve que ce n'est pas normal. Je pense que ça devrait être une [seule] entité. C'est trop compliqué, oui. Et puis, ça se passe bien chez nous, mais je ne suis pas sûr que dans certains territoires zéro chômeur, il n'y ait pas des conflits d'intérêt entre le CLE et l'EBE. [...] Moi, je pense que ça devrait être la même entité. [...] »

Q- Et les gens, ils comprennent ça ?

R- Qu'il y ait deux entités ? Moi, je peux dire que non. Il y a beaucoup de gens qui se posent la question. [...] Par exemple, chez moi, j'ai une [membre du CA de l'EBE], elle est couturière. Elle a sa petite entreprise. Elle me dit souvent [...] « mais qu'est-ce que c'est que ce cirque ? » Alors j'ai essayé de lui expliquer. « J'ai dit, écoute, c'est comme ça, c'est le Fonds qu'a mis ça dans le dispositif. » Elle ne le comprend pas. [...] Elle ne comprenait pas pourquoi il y avait des décisions qui se prenaient. » (Président·e EBE, territoire 24)

Notons que sur un territoire (hors de nos territoires principaux), à la suite de conflits à répétitions qui ont entraîné un *turn-over* très important à la direction de l'EBE, le/la chef·fe de projet cumule, depuis deux ans, sa fonction au CLE avec la direction à temps partiel d'EBE. Une même personne incarne donc la gouvernance bicéphale du projet, et ce contre l'avis du Fonds :

« Nous, on n'a aucun problème avec le CLE, d'autant plus que, je vous rappelle, [le/la directeur·ice de l'EBE] vient du CLE et qu'elle est toujours au CLE. Nous, on a fait un concept de fonctionnement où [directeur·ice de l'EBE] est toujours à 50 % du CLE, 50 % de [l'EBE]. Ce qui n'est pas du tout bien vu par le Fonds, qui dit que c'est une connerie, que machin, que truc. Et moi, je persiste et je signe. Pourquoi c'est intéressant ? [...] vous avez quand même quelqu'un qui travaille sur les deux entités, qui a une vision des deux choses » (Président·e EBE) ; « si on a la même personne qui a les deux visions, qui travaillent à la fois sur la stratégie et sur l'opérationnel, ça peut mieux aller. Ça me paraissait évident. Mais après, le poste, c'est lourd à porter. » (Président·e CLE)

Au-delà de la gouvernance bicéphale qui pose toujours question dans certains territoires, c'est aussi la multiplicité des lieux de décisions qui est parfois relevée :

« Parce que territoire zéro chômeur longue durée, il y a vraiment une grosse comitologie derrière, plusieurs sous-commissions, il y a le CLE dont tu as parlé, il y a le comité des financeurs, et puis derrière, il y a toutes les commissions d'orientation, choix des activités, etc. » (Responsable DDETS, territoire 61)

7.3.2. Une diversité locale qui persiste dans l'interprétation des responsabilités du CLE et de l'EBE

Dans cette complexité organisationnelle, on observe localement **une variété d'interprétations du partage des missions entre équipe projet, présidence du CLE, plénière et commissions du CLE et direction d'EBE**. Qui, par exemple, décide du rythme et du calendrier des embauches en EBE ? Qui identifie les futures activités de l'EBE ? La diversité des pratiques se dessine à l'aune d'enjeux locaux du territoire comme l'éventuelle fragilité de l'équipe-projet, du CLE, de la direction de l'EBE, la concurrence existante ou non des SIAE, ou les formes d'implications des acteurs institutionnels et économiques locaux. Dans cette diversité, les différents territoires restent toutefois soumis à des contraintes communes qui s'imposent plus ou moins fortement au territoire : absence de financement national des équipes projets du CLE, réduction de la CDE, rééquilibrage de la place des EBE dans la poursuite de l'exhaustivité.

Sur les territoires 18, 24 et 51 les relations de l'EBE avec le CLE, notamment entre équipe projet et équipe de direction, apparaissent plutôt bonnes (tant dans les observations que dans les entretiens). Cela n'empêche pas toute tension, comme sur le territoire 18, confronté à une file d'attente des PPDE qui croît rapidement et face à laquelle l'équipe projet a eu du mal à se faire entendre (*in fine*, un·e salarié·e de l'EBE a été mis·e à mi-temps en renfort sur l'accompagnement des PPDE), ou sur le territoire 51 où les élu·es, ont récemment fait remarquer à l'EBE que le rythme des embauches pourrait s'accélérer

« Là, ça commence doucement : "Tiens, vous êtes encore à 35 [salarié·es]". [...] Après, les élu·es ne sont pas au conseil d'administration. Ils n'ont pas la main sur l'EBE. L'EBE est indépendante. » (Directeur·ice EBE, territoire 51)

La bonne entente et la proximité semblent toutefois perdurer sur ces différents territoires, même si certains acteurs peuvent à la marge avoir un point de vue dissonant. Cela s'explique à la fois par des profils sociaux et professionnels proches (*cf.* l'encadré 11), un alignement sur les principes et la philosophie du projet, une absence d'ingérence des élu·es locaux, un partage clair des pouvoirs et responsabilités et des temps de travail réguliers entre les deux équipes. C'est ce qui ressort par exemple du territoire 51 :

« Et ce qu'on a convenu, c'est que la vie de l'EBE, la vie interne de l'EBE, c'était du ressort du conseil d'administration et de l'équipe de direction. La vie interne du CLE, c'était du ressort de l'équipe projet et du maire. Et que les interactions qu'il pouvait y avoir entre ces deux entités-là qui forment un tout, qui rentrent dans le fameux système, qui sont reliées, on pouvait les gérer de deux manières. La première, c'est une rencontre permanente, [...] entre [le/la directeur·ice de l'EBE] et [le/la chef·fe de projet]. [...] Notamment, la question de la gestion de la file d'attente et la question des activités, surtout, là-dessus. Donc ils se voient régulièrement et ils peuvent se voir autant de fois qu'il le faut, sans aucun problème. [...] La deuxième initiative qu'on a prise, c'est deux fois par an de se rencontrer, le maire du [territoire 51], quelqu'un de son cabinet, chef·fe de projet, et moi, donc on est quatre ou cinq, et on parcourt un peu les questions de fond, les questions un peu d'ensemble, les questions un peu d'ordre institutionnel, les rapports avec le Fonds d'expérimentation, etc. On ne rentre pas dans les détails de fonctionnement ni du CLE, ni le fonctionnement de l'EBE par rapport à ça. » (Président·e EBE, territoire 51) ;

« Je pense qu'entre les deux entités, comité local et à tous les niveaux, équipe projet, direction CA de l'entreprise à but d'emploi, on est hyper alignés sur la vision du projet et c'est aussi je pense une des clés de réussite de l'expérimentation. » (Chargé·e de mission CLE, territoire 51)

Sur le territoire 61, la coopération des acteurs dans l'expérimentation, leur mise en réseau effective, mais aussi les profils des membres de l'équipe projet, ont produit une **forme de consensus des**

différents acteurs impliqués dans le CLE et dans l'EBE. Ce consensus portait **sur la réinterprétation du projet**, introduisant une dose de sélection des PPDE, déployant les activités de l'EBE là où les SIAE du territoire l'y autorisent ou encore en accordant une attention particulièrement forte quant à la viabilité financière des activités de l'EBE (cf. chap. 8 et 9). Pour autant un certain nombre de conflits ou de tensions marquent l'expérimentation. Des tensions initialement fortes ont ainsi été observées avec certaines SIAE qui craignaient de se voir concurrencer par l'EBE. Ces tensions semblent en voie de résorption (cf. chap. 9). L'EBE a également été un lieu de tensions fortes sur les compétences respectives du CA et de la direction de l'EBE avec certaines formes d'ingérence de l'équipe projet au début de l'existence de l'entreprise, générant du *turn-over* à la tête de l'EBE. Enfin, des tensions sont apparues entre l'équipe projet du CLE et l'EBE sur le développement d'une activité en particulier. En effet, **l'équipe projet qui a la charge de développer des activités nouvelles doit être en mesure de prouver leur viabilité financière et c'est l'EBE qui choisit en dernière instance d'intégrer ou non l'activité.** Or, dans un contexte d'incertitude sur le niveau de la CDE et de soutien distant du Conseil départemental, l'EBE cherche à réduire les risques dans ses stratégies d'intégration d'activités. Cela n'est pas sans créer une certaine frustration et du conflit entre l'équipe projet et la direction de l'EBE, **l'équipe projet jugeant l'EBE trop frileuse et estimant que les gages de viabilité à fournir pour transférer une activité sont parfois hors de portée.** Le partage de responsabilités du développement des activités est donc une source de tension et semble avoir contribué au départ fin 2024 d'un·e des salarié·es de l'équipe projet et à l'arrêt maladie du/de la second·e à la même période. Le/la référent·e du Fonds interprète ce conflit comme étant lié à la personne du/de la chef·fe de projet :

« [Chef·fe de projet] a sa vision du projet qui n'a pas forcément évolué en même temps que le projet en lui-même. Ça peut poser des difficultés déjà avec l'EBE, parce que quand il y a quelqu'un de têtue au CLE, qui veut faire selon sa vision, [...] évidemment, ça va compliquer la relation avec l'EBE. » (Référent·e du Fonds, territoire 61)

Toutefois, sans minimiser ni psychologiser les conflits à l'œuvre, on constate que globalement le CLE produit la mise en réseau désirée de l'écosystème local de l'insertion et de l'emploi et une forme de consensus sur le déploiement de l'expérimentation. **L'expérimentation semble ainsi bénéficier d'une forme d'apprentissage organisationnel.** Le seul acteur à ne pas se retrouver dans les modalités de mise en œuvre du projet est clairement ATD, un·e des militant·es parlant de « nombreuses dérives du projet » (cf. chapitres suivants), bien que ce soit sur la base de ces réinterprétations du projet que le consensus semble se former.

Sur le territoire 37, le CLE et ses commissions assument leurs prérogatives en termes de validation des personnes recrutées ou de lancement des activités. Néanmoins, le lancement d'une activité par l'EBE sans l'accord du CLE a fait l'objet d'une réprobation de celui-ci et a conduit à instaurer des règles pour affiner les possibilités d'initiation d'activités entre deux plénières du CLE. Le/la président·e du CLE, par ailleurs chef·fe d'entreprise, ne conçoit toutefois pas nécessairement une rupture forte entre l'EBE et le CLE :

« Pour ma part, **je ne peux pas différencier le CLE de l'EBE.** Ce n'est pas possible. Ça n'aurait aucun sens. Comme je vous disais, j'ai quand même une formation de direction d'entreprise. C'est peut-être un grand mot, mais quand même, le bilan, un salarié, un chiffre d'affaires. Ce sont des choses qui me parlent. **Je ne peux pas valider les activités si je n'imagine pas qu'elles seraient viables économiquement.** » (Présidente du CLE, territoire 37).

**

Les interprétations locales du partage des responsabilités entre les différentes instances de l'expérimentation dans les territoires ainsi que l'interprétation locale des principes du dispositif **peuvent parfois donner lieu à des conflits ou des tensions** et une phase d'apprentissage ou

d'ajustements. **Il semble pourtant que cette dimension soit moins prégnante que lors de la première phase d'expérimentation.** L'accompagnement du Fonds et le fort encadrement préalable aux habilitations des territoires et des EBE, appuyé sur une capitalisation d'expérience peut l'expliquer en partie. On peut également émettre l'hypothèse que le repositionnement dans la deuxième phase expérimentale de la place de l'EBE dans la recherche de l'exhaustivité, la prise en compte des contraintes propres à toute entreprise, tout en imposant une pression forte sur l'EBE quant à son modèle socio-économique, aient globalement clarifié la place de chaque instance et diminué en retour les conflits avec les CLE.

Conclusion

Au total, **les pratiques concrètes de gouvernance des expérimentations se situent bien souvent en amont des séances plénières des CLE**, qui restent l'instance légale de gouvernance. **Ces dernières sont des temps institutionnels importants** – avec une dynamique réelle sur la quasi-totalité des territoires enquêtés – **mais la nature concrète du projet territorial**, la définition du droit à l'emploi et des activités utiles, **repose pour beaucoup sur la nature et l'investissement des acteurs** – avec une composition et une participation relativement différenciées selon les configurations territoriales – **dans des instances intermédiaires du CLE** (commissions, groupe de travail, comité...).

Le partage des responsabilités entre les différentes instances de l'expérimentation et notamment la **particularité de sa bicéphalité (EBE et CLE)** sont toujours sujets à conflits et tensions. **Toutefois la dimension conflictuelle semble moins présente** que lors de la première phase d'expérimentation, **sans doute grâce au repositionnement dans la seconde phase expérimentale de la place de l'EBE** dans la recherche de l'exhaustivité, à la prise en compte des contraintes propres à toute entreprise qui ont diminué la pression sur les EBE et en retour les conflits avec les CLE. On peut aussi estimer que **l'accompagnement plus serré du Fonds en amont et en aval, mais aussi, ne l'oublions pas, la sélectivité des projets** (cf. partie 1) **a réduit les incertitudes dans les modalités de mise en œuvre des projets habilités à expérimentation.** Il n'en reste pas moins que le *turn-over* des responsables et chargés de mission reste un phénomène remarquable dans certains territoires, ce qui montre que les tensions restent parfois une difficulté, mais qui renvoie également à la question **des moyens mis à disposition des CLE** (équipe projet) et des EBE (encadrement). En particulier, comme dans les périodes d'incubation, et dans le prolongement de ces analyses, les moyens des équipes projet des CLE, non financés par le Fonds, sont particulièrement dépendants (de la taille) des collectivités qui portent le projet et source de tension dans les territoires les moins dotés.

Chapitre 8. L'interprétation des principes du « droit à l'emploi »

L'expérimentation TZCLD a pour ambition de produire un droit territorial à l'emploi. **Les formes et la réalité de ce droit sont toutefois extrêmement dépendantes des critères que l'on se donne pour le mesurer et le mettre en œuvre** : qui est éligible ? Quelles pratiques d'identification des PPDE volontaires ? Des réponses plus ou moins ambitieuses apportées à ces questions découlent du dénominateur qui permettra de calculer l'exhaustivité de l'accès au droit à l'emploi sur le territoire. Si les TZCLD ont les EBE comme outil central pour déployer le droit à l'emploi, la mise en pratique de ce droit passe également par la mobilisation des acteurs de l'emploi et de l'insertion du territoire pour trouver à placer les PPDE en emploi hors de l'EBE. Les CLE et leurs équipes projets doivent s'inscrire à cet égard dans un écosystème d'acteurs de l'emploi et de l'insertion dans lequel il peut être complexe de se faire une place. À l'inverse, des dynamiques de coopération des acteurs de l'emploi peuvent aussi naître de la mise en œuvre de l'expérimentation. Enfin TZCLD peut venir palier les manques du service public de l'emploi, en ce cas, l'expérimentation reproduit-elle les normes d'accompagnement vers l'emploi ou introduit-elle des innovations ? Il nous faut donc **comprendre les relations entre les équipes locales de TZCLD et les différents acteurs de l'emploi et de l'insertion** (France Travail, services déconcentrés de l'État, missions locales, SIAE, PLIE, Conseil départemental, associations, maisons de l'emploi, etc.). Comment se construisent les relations avec ces acteurs ? De quel pouvoir disposent-ils ? Mais surtout comment conditionnent-ils les principes du droit à l'emploi concrètement mis en œuvre localement ?

8.1. Définir localement la privation d'emploi et les critères d'éligibilité à l'expérimentation

Dans une note datée de 2020, le Fonds d'expérimentation et l'association TZCLD définissent trois types de privation d'emploi : la privation totale, la privation régulière et la privation partielle.

« **La privation totale d'emploi** : la personne n'a pas travaillé depuis 12 mois. Elle est totalement privée d'un emploi ce qui signifie : qu'elle n'est pas en mesure d'accéder et d'occuper un emploi sur son territoire ou que le territoire n'est pas en mesure de lui fournir un emploi.

La privation régulière d'emploi : la personne a travaillé de manière discontinue dans les 12 derniers mois. Elle est régulièrement privée d'un emploi ce qui signifie : qu'elle est en capacité d'accéder et d'occuper un emploi sur son territoire de manière discontinue, mais que le territoire n'est pas en mesure de lui fournir l'emploi stable répondant à sa demande.

La privation partielle d'emploi : la personne travaille de manière régulière et continue mais se trouve dans l'incapacité d'obtenir une situation d'emploi au volume horaire qu'elle souhaite. Elle est partiellement privée d'un emploi ce qui signifie : qu'elle est en capacité d'accéder à un emploi stable mais que le territoire n'est pas en mesure de lui fournir un emploi adapté à sa situation. »¹⁴⁰

Au-delà de ce cadre, **il n'existe pas de critères administratifs qui définissent les publics éligibles à TZCLD.**

La question du ciblage de l'expérimentation avait été l'objet de vives controverses lors de l'évaluation de la première expérimentation (Jany-Catrice, Fretel et Gardin, 2023 ; Tantot, 2023).

¹⁴⁰ ETCLD et TZCLD, *La privation durable d'emploi. Référentiel de l'équipe expérimentale*, 2020, p.5.

S'opposant à une définition locale de la privation d'emploi et donc du public cible, l'Igas et l'IGF préconisaient, dans leur rapport daté de 2019 (Lallemand-Kirche et al.), de corriger le « défaut de ciblage » (p. 65) en privilégiant l'accès aux EBE aux personnes les plus éloignées de l'emploi et en installant des critères administratifs objectivables. S'inspirant probablement de cette évaluation, la proposition de loi initiale de 2020 prévoyait que le service public de l'emploi rende un avis avant toute embauche en EBE. Cette mesure aurait dépossédé les acteurs locaux d'un pouvoir pour le confier à Pôle Emploi/France Travail ou aux services déconcentrés de l'État. Elle a donc été abandonnée et **c'est toujours, théoriquement, à la plénière du CLE d'apprécier l'éligibilité des personnes.**

Les procès-verbaux des Conseils d'administration du Fonds montrent que certaines administrateur·ices interrogent la définition de la privation d'emploi, à propos par exemple du statut des entrepreneurs ou bien depuis le périmètre d'éligibilité des bénéficiaires de l'expérimentation. La réponse du Fonds à ces interrogations reste que c'est aux équipes locales de décider (théoriquement avec leur partenaire au sein du CLE) des critères précis d'éligibilité et renvoie à la note sur la privation durable d'emploi qu'il a produite :

« La privation durable d'emploi est une notion dont la définition est territoriale. Elle est définie par le Comité local pour l'emploi qui s'assure de sa bonne application par l'équipe-projet. L'échange avec les personnes volontaires est essentiel pour déterminer la privation d'emploi de celle-ci. Elle ne se limite en aucun cas à de stricts critères administratifs. »¹⁴¹

Ce cadre souple doit permettre au niveau local de trancher des situations particulières (auto-entrepreneurs, personne en sortie de détention, emplois discontinus et/ou à temps partiels, etc.). Localement, les décisions prises ne sont évidemment pas toujours les mêmes. Il en va de même pour les lieux de prise de décision. Alors que la plénière du CLE du territoire 51 a délégué cette compétence à une commission qui réunit l'équipe projet et des conseiller·ères en insertion socio-professionnelle (de la mission locale, France Travail, etc.) et quelques associations, au sein du territoire 24 ces décisions se prennent lors de comités de pilotage réunissant le/la président·e du CLE, le/la chef·fe de projet et les principaux bénévoles du projet. Sur le territoire 61, c'est la commission « orientation » qui réunit les acteurs de l'emploi et de l'insertion du territoire (France Travail, CD, Mission Locale, SIAE, EBE, équipe projet...) qui peut considérer les cas de personnes ne répondant pas à la définition générale et « apprécier si l'embauche par l'Entreprise à But d'Emploi est la seule solution de retour à l'emploi pour la personne au regard des difficultés qu'elle rencontre dans sa recherche d'emploi », y compris les personnes « en rupture de parcours d'insertion » et donc considérer cette personne comme une PPDE (amendement à la procédure par le CLE de janvier 2023). **Les territoires ont donc des possibilités d'adapter le périmètre du public éligible :**

« Donc en fait, je pense que cette notion de privation d'emploi, c'est bien qu'elle y soit, c'est bien qu'on en ait défini une, mais c'est aussi bien qu'on puisse aussi s'autoriser à la faire évoluer. Un peu, enfin pas... de manière fine, peut-être pas à la faire évoluer, mais à l'affiner. Parce qu'en fonction des situations qu'on rencontre, c'est aussi ce qui est bien dans ce projet, c'est d'avoir quand même un peu de flexibilité. Parce que le cadre, c'est très bien. Le fait de bouger dedans, c'est pas mal aussi. » (Agent·e France travail, territoire 51)

Les territoires s'accordent donc sur les « cas limites » : « quand ça ne rentre pas complètement dans les clous, c'est le débat qu'il y a en fait » (membre ATD, territoire 37). L'enquête sur le territoire 24 montre effectivement que la désignation d'une personne comme PPDE ne relève pas de la pure décision bureaucratique mais qu'elle est discutée dans les instances de l'expérimentation, au moins sur ses marges :

¹⁴¹ *Ibid.* p.3.

Q- « Quand tu dis valider l'éligibilité, ça veut dire quoi concrètement ?

R- Ça veut dire que je présente les personnes que j'ai vues dans le mois, entre les deux COPIL¹⁴². Je présente leur parcours, les différents critères d'éligibilités. Et puis, on échange sur... [...] l'habitation, [...] généralement, c'est rarement un problème, le temps d'habitation sur le territoire. Mais par contre, sur la privation d'emploi, ça peut être un sujet. Moi, j'apporte le parcours de la personne et c'est le bureau qui dit "non, pour moi, il n'y a pas de privation d'emploi" ou "pas depuis assez longtemps" ou "c'est OK, la privation d'emploi, elle est validée, il n'y a pas de problème" et on tranche. [...]

Q- [...] C'est quoi les cas où il y a besoin de discussion ?

R- C'est les cas des personnes qui sont auto-entrepreneuses. C'est toujours la même question. C'est ce cas-là qui pose toujours problème. C'est un auto-entrepreneur, il a zéro chiffre d'affaires, mais par exemple, il ne touche pas le RSA. Comment on fait, qu'est-ce qu'on fait, de quels critères, de quoi on part, quels documents pour l'éligibilité. Là, par exemple, j'ai un cas, c'est un monsieur, je sais très bien qu'il a zéro de chiffre d'affaires depuis maintenant plus d'un an, mais le bureau a décidé de faire partir l'éligibilité à partir du moment où il s'est inscrit à France Travail. Il s'est inscrit à France Travail en janvier 2024, donc il sera éligible en janvier 2025 pour le bureau. Je pense que c'est les seuls cas qui posent vraiment problème. » (Chef·fe de projet, territoire 24)

Lorsque cohabitent plusieurs définitions différentes de la privation d'emploi au sein d'un même département, se posent des questions de lisibilité pour les partenaires (Conseil départemental, DDETS, SIAE, France Travail, etc.) et d'égalité entre les personnes :

« On a essayé d'harmoniser les règles [d'éligibilité] entre les CLE, parce que *le territoire X* repartait sur une autre règle, *le territoire Y* avait une autre règle que les autres [...] On se disait, il fallait qu'on soit lisible par rapport aux SIAE. [...] Les personnes dans le parcours IAE est-ce qu'elles peuvent entrer dans l'EBE ou pas, ou après un an, ou est-ce qu'elles sont sur les listes d'attente ? À *territoire Y*, par exemple, [...] il fallait qu'ils attendent un an, après être sortis de l'IAE, pour entrer sur une liste d'attente [...]. Il y a d'autres territoires en France où c'est plutôt une entrée directe, ils passent devant les autres. Et du coup, on a essayé d'harmoniser ça pour avoir une règle. » (Agent·e du Conseil départemental, territoire 51)

La **délibération locale sur les « cas limites »** (auto-entrepreneur·ses, sortant·es de l'IAE, personnes en emplois discontinus et/ou à temps partiels) permet donc de **jouer localement à la marge sur les frontières** de la population considérée en privation durable d'emploi.

8.2. « Aller vers » ? Pratiques d'identification des PPDE volontaires

L'objectif au fondement de TZCLD est « **l'exhaustivité** » de l'accès à l'emploi des PPDE volontaires. Sa traduction opérationnelle est la **non-sélection** mais aussi l'idée **d'aller chercher les personnes privées d'emploi** qui échappent aux intermédiaires classiques de l'emploi et de l'insertion. Toute personne privée durablement d'emploi (selon la définition locale de la privation durable d'emploi, cf. §8.1) depuis un an et résidant sur le territoire depuis six mois est censée être éligible au projet sur la base du volontariat. **Les pratiques pour identifier les PPDE volontaires ont un impact direct sur la définition de l'exhaustivité**, d'où l'intérêt d'observer les pratiques d'identification dans les territoires habilités. Les personnes privées d'emploi sont-elles déjà connues du SPE (service public de l'emploi) ? Voire identifiées et orientées vers l'équipe projet par ses acteurs ? L'équipe projet arrive-t-elle vraiment à toucher les « invisibles » ? Et si oui par quels moyens ?

¹⁴² Comité de pilotage. Instance qui réunit le président du CLE, le bureau du CLE (les principaux bénévoles du projet) et le/la chef·fe de projet.

Nous distinguons trois postures d'identification des publics qui permettent de penser le périmètre des volontaires à l'expérimentation.

1/ **La première est une posture d'identification large des PPDE.** L'objectif ici, c'est de déployer une politique du chiffre, de montrer que le projet « marche » en identifiant beaucoup de privés d'emploi, parfois au détriment de la qualité et du temps dédié à l'accompagnement socio-professionnel. Cela nécessite une **mobilisation intense de tous les moyens d'identification des publics** (SPE, services sociaux du CD, associations locales, actions dites « d'aller-vers » conduites par l'équipe projet, etc.). Cette posture s'observe sur le territoire 18 où l'accueil le plus large possible des PPDE était un point central de l'appropriation de la philosophie de l'expérimentation T'ZCLD par le collectif à l'initiative du projet, relayé ensuite par le CLE une fois mis en place. Cela a conduit à la mise en œuvre d'une démarche pro-active de mobilisation dont le succès pose désormais problème. Aujourd'hui, le bouche-à-oreille continue de faire grossir la file de mobilisation et des tensions sont apparues en réaction au gouffre grandissant entre la « file de mobilisation » (160 personnes) et les perspectives d'embauches à court terme en EBE (« une dizaine d'ETP »). Le/la salarié·e en charge de coordonner les parcours des PPDE semble désormais subir cette politique de mobilisation et d'identification large des PPDE :

« Là, ils me disent : “Non, on continue. On accueille tous ceux qui veulent venir et souhaitent être volontaires. C'est lancé, on ne va pas clôturer” Donc, on continue d'accueillir. [...] Parce qu'en fait, moi, j'alerte depuis au moins un an sur le fait que... Qu'est-ce qu'on fait ? Est-ce qu'on continue d'accueillir du monde ? Enfin, moi, ma question au départ, quand j'ai vu que la file grimpait et que ça grimpait deux fois plus vite, enfin je ne sais pas combien, je n'ai pas fait le calcul, mais par rapport aux embauches, ça n'allait pas être possible. [...] il faudrait qu'on soit au moins deux sur mon poste ! » (Coordinateur·ice parcours, territoire 18)

Une posture similaire existe sur le territoire 62 sur lequel un important effort de porte à porte et de réunions localisées (plus d'une quarantaine sur le territoire) a été mené depuis le début de l'expérimentation par l'équipe projet en 2017. A cela s'ajoutent des événements qualifiés de « aller vers » visant à présenter l'expérimentation par des événements organisés en propre ou en se greffant sur des événements festifs, culturels ou sportifs du territoire.

Enfin cette pratique volontariste d'« aller vers » est également observable sur le territoire 37 où les institutions s'engagent fortement et où « ça tourne remarquablement » selon une membre ATD :

« tout le travail qu'on a fait notamment sur [territoire 37], c'est comment **on va vers ceux qui ne bougent pas**. [...] La démarche d'aller vers, de sortir des murs, sortir du centre et aller vers les populations pour effectivement d'abord les repérer, les connaître et puis ensuite effectivement les... essayer, les intégrer dans des démarches [...]. Moi, j'ai assisté aux commissions de mobilisation. Il y a un boulot remarquable qui est fait, où toutes les structures sont présentes, le CCAS de la ville de [territoire 37], les services sociaux du département, Pôle emploi, les commissions locales pour les jeunes. Donc chacun apporte sa connaissance, sa connaissance des populations, en fait. Donc ici [Chargé·e de mission association de centres sociaux], qui est un peu la cheville ouvrière de cette commission, arrive un peu avec les noms. Et chacun dit effectivement, on connaît... Il y a une sorte un peu de... **Ça tourne très très bien**. Il y a un engagement très fort des différentes institutions qui sont au contact avec des chômeurs ou au contact avec des gens en recherche d'emploi. Et ça marche très très bien. Là, ça tourne remarquablement ». (Membre ATD, territoire 37)

Cette pratique volontariste n'empêche pas le/la président·e du CLE de questionner la notion d'exhaustivité, refusant d'en faire « une épée de Damoclès », mais plutôt un objectif de maximisation des embauches sous la contrainte de « trouver des activités rentables » :

Q - « Et pour vous, c'est quoi la notion d'exhaustivité ? Qu'est-ce que ça signifie ?

R- Ça me barbe. Je ne sais pas si vous pourrez le dire.

Q- Pourquoi ça vous barbe ?

R- C'est un peu subjectif. Je pense qu'on fait tout pour. Il y a quand même une certaine énergie qui est déployée pour arriver à faire un maximum. On rencontre des freins, tout ça. Il ne faut pas que ça soit notre épée de Damoclès, cette notion d'exhaustivité.

Q- Qu'est-ce que vous entendez par exhaustivité ? Pourquoi ?

R- Je crois que qu'il faut absolument l'atteindre. [...] Moi **mon objectif, c'est le maximum de personnes, avec trouver des activités rentables** qui permettent de faire entrer un maximum de personnes qui voudraient y rentrer. (Président·e de CLE, territoire 37)

2/ **Une seconde posture qu'on peut qualifier de « prudente »** est observée sur les territoires 51, 61 et 24. L'objectif ici n'est pas de faire du chiffre, mais de **maîtriser la file « de mobilisation »** pour ne pas être débordé, **ne pas négliger l'accompagnement et ne pas créer un décalage trop grand entre la liste de mobilisation et les perspectives d'embauches**. C'est ce qu'exprime ici un·e chargé·e de mission du territoire 51, opposé·e à la politique du chiffre :

« La difficulté qu'on rencontrait et qui faisait peur [...] aux élus [...] c'était [...] qu'on rencontrait pas des personnes en masse. [...] Il n'y avait pas énormément de personnes qui voulaient devenir volontaires. [...] Eux [les élus] pensaient que quand on allait parler de ce projet-là, alors qu'il y a 20 % de chômage sur une partie du quartier, [...] il y allait avoir plein de personnes qui allaient s'investir. [...] Par exemple, s'ils [les élus] voyaient ce qui se passait à [autre territoire d'expérimentation], où ils avaient 170 personnes sur leur liste de volontaires, ils étaient en mode "comment ça se fait que chez nous, on galère à ce qu'il y ait 25 entretiens de compétences ?" Et ça c'était vraiment... Bah oui parce que je me rappelle des moments où c'était un peu... en comité stratégique, où c'était, bah en fait il faudrait rencontrer plus de personnes parce que aussi pour montrer que ça peut marcher quoi, qu'il y a des personnes qui seront volontaires etc... » (Chargé·e de mission, territoire 51)

Cette posture plus prudente n'est pas qu'une stratégie, elle est parfois aussi la conséquence d'autres phénomènes, notamment ceux de l'épuisement de la liste de mobilisation post-habilitation, d'acteurs du SPE qui ne « jouent pas le jeu », d'un territoire où peu de personnes se présentent « spontanément », de contraintes RGPD réelles ou supposées, etc. :

« La protection des données fait que Pôle emploi ne peut pas nous donner de *listing* des personnes privées durablement d'emploi, que le CD ne peut pas nous donner la liste [...] des RSA, donc en fait, nous, on va taper aux portes dans les quartiers sociaux parce que souvent, malheureusement, ils sont concentrés dans ces quartiers. Mais les mères au foyer dont le mari travaille et donc qui sont inscrites, nous y'a tous ces invisibles. Nous s'ils ne viennent pas à nous. Alors à un moment donné, on a tapé à toutes les portes du centre-ville mais on ne peut pas non plus taper [à toutes les portes] ... » (Chef·fe de projet, territoire 61)

A cet égard, l'initiateur·ice de TZCLD sur le territoire 61 reproche le manque d'initiative d'« aller vers » de l'équipe projet pour mobiliser des volontaires :

« La commission PPDE est chargée d'aller chercher les PPDE, ce qu'elle ne fait pas. J'ai entendu le/la chef·fe de projet dire, par exemple : "on a mobilisé tout ce qui était mobilisable, maintenant, il n'y en a plus". [...] Il y a 250 BRSA sur [territoire 61], à l'heure qu'il est. Et on me dit que dans les 250, il n'y a aucun qui veut bosser. Et 250 BRSA, ça veut dire qu'il y a potentiellement 400 personnes avec les invisibles. Et sur les 400, on n'est pas capables d'en trouver. On n'est pas capables d'aller les chercher. [...] L'exhaustivité, on a complètement oublié aussi. Ça, c'est clair. » (Membre du CLE et d'ATD, territoire 61)

Mais la posture « prudente » s'incarne aussi dans le fait d'opérer **une forme de tri entre ce que certain·es acteur·ices qualifient de « vrais » et « faux » volontaires et de réinterpréter l'exhaustivité à cette aune** :

« L'exhaustivité, c'est pas donner un emploi à tous les privés d'emploi, mais à tous les volontaires. Mais vu qu'on a **déjà du mal à identifier les réels volontaires**, parce que beaucoup, ils sont venus nous voir une fois par exemple parce que leur conseiller Pôle emploi ou leur référent RSA leur a demandé. Et comme ils ont un peu peur, ils sont venus, mais après, c'est fini. Et puis même des fois y'en a qui reviennent un peu [...] pour faire signe, mais on sent qu'il y a pas une réelle envie de travailler. Malheureusement, je crois qu'y a des gens, c'est perdu. » (Chef·fe de projet, territoire 61)

« J'avais alerté TZ en disant, attention, quand on invite des personnes, quand on convoque des personnes, il y a une déperdition de 50 % [...], de personnes qui disent « je ne suis pas intéressé, je ne viendrai pas ». Donc l'exhaustivité, ça me fait un peu marrer quand même, pardon, mais si les personnes n'ont pas envie, elles n'ont pas envie. [...] Donc il y a aussi ce fait-là, se dire qu'il y a des personnes qui ne viendront jamais, même si on leur tend la main. » (Responsable France Travail, territoire 61)

D'ailleurs, lorsque le/la chargé·e de mission de Territoire 61 ne sent pas vraiment d'implication possible, il/elle déclare détourner la personne privée d'emploi du projet TZCLD :

« Ils viennent à TZ, ils me disent : "il me faut le job maintenant, maintenant, maintenant, maintenant ! Ah je veux pas entendre parler de bénévolat. Soit vous me trouvez un job demain, soit moi je viens pas". Ben, malheureusement le projet peut pas vous convenir, merci, mais, mais je les retourne vers [le CCAS]. » (Chargé·e de mission équipe projet, territoire 61)

3/ Enfin, on observe, notamment sur les territoires où la dynamique du CLE s'est essouffée et où l'équipe projet n'existe plus ou quasiment plus, **une troisième posture qu'on peut qualifier de « passive »** qui relève davantage d'une **logique administrative de guichet** du SPE.

C'est le cas du territoire 27 (loi 1) sur lequel le CLE ne dispose plus de moyens et où les élus porteurs initiaux du projet très engagés durant les premières années de l'expérimentation, ne sont plus en fonction. Les nouveaux élus sont peu impliqués à tel point que le CLE est présidé par deux élu·es qui, tout en étant dans l'EPCI porteuse du projet, ne sont pas issu·es du territoire¹⁴³. Si le/la président·e délégué·e du CLE regrette que les maires du territoire ne soient pas davantage impliqués (« là encore dernièrement, j'ai souhaité qu'ils soient tous conviés, on a fait une réunion, il y en avait deux, trois qui se battaient en duel »), il/elle semble avoir lui/elle-même une représentation de l'expérimentation peu valorisante :

« Territoire zéro chômeur [...] c'est pas une fin en soi. Et l'enjeu demain, [...] c'est de pouvoir réindustrialiser et faire en sorte que demain, il y ait un passage dans la vraie vie, la vie économique. Quand le poste est payé à 97 %, on est plus dans l'économie soviétique que dans l'économie réelle ! » (Président·e délégué·e du CLE, territoire 27)

Dans ce contexte de démobilisation, l'équipe projet, qui au moment de la collecte de données (juin - septembre 2024) se réduisait à un poste de « gestionnaire administratif du CLE » à une quotité de 0,4 ETP, assure ainsi uniquement l'accueil et l'orientation des publics. Aucune démarche volontariste d'identification des publics, « d'aller-vers » (porte-à-porte, courriers d'information, réunions publiques, etc.), n'est mise en œuvre. Pour réaliser l'entretien de vérification de leur éligibilité avec le/la gestionnaire administratif·ve et espérer pouvoir entrer à l'EBE, les personnes privées d'emploi doivent se présenter d'elles-mêmes à la maison France services, dont la gestion est assurée par la collectivité porteuse. **Cette posture qui s'apparente donc à celle d'un guichet du service public de l'emploi** auquel les usager·es doivent s'adresser explique pourquoi la « liste

¹⁴³ Le/la président·e de l'EPCI a délégué la présidence du CLE à un·e adjoint·e. Ces deux personnes sont élues dans des communes extérieures au périmètre TZCLD.

de mobilisation » s’est tarie, faute de candidat·es, alors même que « l’exhaustivité » est loin d’être atteinte :

- Q- « Et du coup, le parcours des nouveaux embauchés, ce sont des gens qui sont repérés par qui ?
R- Déjà, il n'y en a plus beaucoup. On n'est pas à l'exhaustivité. Mais aujourd'hui il n'y a pas de prétendants. Il n'y a plus personne. Donc après, le CLE ils font un petit tri entre ceux qu'ils orientent vers la milo [mission locale] et ceux qu'ils orientent chez nous » (Responsable RH EBE, territoire 27).

De fait, la direction territoriale de France Travail dénombre encore 100 demandeur·euses d’emploi de longue durée au 4^{ème} trimestre 2023 et rien qu’à l’échelle de la principale commune de ce territoire, le Conseil départemental dénombrait encore 59 allocataires du RSA en 2024. Mais la posture « passive » de l’équipe projet ne permet pas de les muer en volontaires à l’embauche.

Encadré 12 - La fabrique locale des chiffres

Il nous semble nécessaire de questionner la fabrique locale et nationale des chiffres. Si le Fonds donne quelques conseils pour définir le nombre de PPDE volontaires ou les objectifs chiffrés d’accès à l’emploi (cf. Note sur la stratégie d’exhaustivité, aout 2024), **la méthode relève d’une forme de bricolage**. En effet, les acteurs locaux reconnaissent eux-mêmes que ces chiffres peuvent être très approximatifs pour plusieurs raisons :

- Difficultés à obtenir des chiffres de Pôle Emploi/France Travail ou des départements soit en raison d’un blocage institutionnel/politique soit parce que les données demandées sont difficilement disponibles à l’échelle du territoire expérimental.
- Les territoires doivent poser des chiffres sur des phénomènes qui par définition ne sont pas quantifiables précisément. Ex : ils doivent estimer le taux « d’invisibles sur leur territoire », estimer le taux de volontariat (celles et ceux qui seront volontaires parmi l’ensemble des privés d’emploi). On voit d’ailleurs dans le tableau qui suit la grande variabilité des taux de volontariat sur nos territoires d’enquête qui varie du simple au double (30 % à 72 %).
- Fixation d’objectifs de « sorties d’EBE » qui ne reposent pas sur des données concrètes.

Tableau 14. « Stratégie d’atteinte de l’exhaustivité », questionner la fabrique locale et nationale des chiffres

Territoires	Personnes potentiellement concernées par la « privation durable d’emploi »	Nombre de PPDE volontaires	Taux de volontaires	Objectifs sorties EBE (et hors EBE)
N°18	1000	300	30 %	250 (50)
N°24	300	188	62.7 %	128 (60)
N°37	438	150	34 %	100 (50)
N°51	500	360	72 %	240 (120)
N°61	832	341	41 %	272 (69)

De fait derrière la terminologie rationalisante de la « stratégie d’atteinte de l’exhaustivité » formalisée entre les territoires et le Fonds d’expérimentation se dessinent des bricolages locaux.

« C’est eux [les acteurs du territoire] qui définissent qu’il y aura tant de personnes potentiellement concernées par le projet et donc tant de personnes... volontaires pour le projet, et sur ces volontaires, un nombre X à rentrer en EBE, et d’autres pour qui il faut trouver d’autres sorties » (référent·e du Fonds)

Sur certains territoires (notamment ceux habilités peu après la seconde loi), il y a une injonction du Fonds, lors de l’instruction, à faire en sorte que l’atteinte de l’exhaustivité arrive avant la fin

de l'expérimentation, ce qui pousse à s'arranger avec les indicateurs comme le souligne ce·tte directeur·ice d'EBE :

« R- Est-ce qu'ils [le Fonds] nous ont questionné là-dessus [sur la stratégie d'atteinte de l'exhaustivité] ? [...] Oui, bien sûr. Ils ne nous ont pas du tout questionné sur comment on avait calculé le nombre de chômeurs de longue durée. Le fameux chiffre magique, le pourcentage de volontaire sur le nombre de personnes privées d'emploi, nous on l'a fixé à 4 sur 5. Ce que je me suis rendu compte que c'était beaucoup plus que d'autres territoires qui l'avaient mis à 1 sur 2. Et du coup, on avait un nombre d'emplois à créer colossal. On avait fait notre beau en disant qu'il y aurait des retours à l'emploi spontané, machin, etc. Et on avait dit, nous on avait dit "objectif 2029 zéro chômeur". Et alors on nous a dit [le Fonds] "non c'est pas possible d'afficher 2029. Vous devez afficher 2026/2027". Et du coup on a revisité en disant ok d'accord 2027, quasi zéro chômeur.

Q- Du coup t'as bidouillé sur les chiffres ?

R- J'ai bidouillé, j'ai réduit un peu le nombre de chômeurs, j'ai augmenté le chiffre magique en disant 3 sur 5 » (Directeur·ice EBE).

Dans un conseil d'administration du Fonds, lorsque les administrateur·ices s'interrogent sur la définition des « chiffres » de la privation d'emploi dans les territoires candidats, un·e membre de la direction du Fonds en relativise la validité et l'usage, dès lors que leur mode de définition est utile à l'action.

8.3. Du volontariat à la sortie de la privation d'emploi : trier et orienter pour opérationnaliser le droit territorial à l'emploi

Si le projet est censé pouvoir offrir inconditionnellement le choix d'entrer en EBE aux PPDE volontaires, **les acteurs du projet au niveau national et local ont pris acte suite à et même au cours de la première phase expérimentale que les EBE ne peuvent pas absorber l'ensemble des personnes privées d'emploi d'un territoire.** Les équipes projets doivent donc développer des « stratégies d'atteinte de l'exhaustivité » reposant sur des « sorties hors EBE ». **Le projet TZCLD est progressivement passé d'une conception de l'exhaustivité reposant principalement sur l'EBE à l'idée « d'exhaustivité partenariale »** ou « d'exhaustivité partagée » (Semenowicz et al. 2022). Le Fonds d'expérimentation promeut explicitement l'idée que la stratégie d'atteinte de l'exhaustivité de l'accès à l'emploi des PPDE volontaires passe par la mobilisation des tous les partenaires du CLE et des possibilités d'emplois que chacun peut amener : « L'exhaustivité est vue comme partenariale : avec d'une part le renforcement des coopérations entre les acteurs du CLE en s'appuyant sur l'existant pour permettre toute sortie de la privation d'emploi au-delà de l'EBE (retour vers l'économie classique, renforcement du lien avec les entreprises, tremplin vers les structures d'insertion) et d'autre part, la création d'emplois supplémentaires en s'appuyant sur l'EBE¹⁴⁴ ».

Le fait d'envisager les sorties de la privation d'emploi dans et hors de l'EBE interroge la manière dont en pratique les CLE organisent les orientations des PPDE dans et hors de l'EBE et comment ces pratiques percutent le principe de non-sélection des personnes mais aussi de libre choix sur la quotité de travail et les activités exercées.

8.3.1. L'exhaustivité partenariale en pratique

Cette dimension partenariale qui permet de multiplier les outils et les voies d'accès à l'emploi est visible sur tous les territoires, mais particulièrement sur **le territoire 61 où le CLE se déploie avec la volonté de former une sorte de réseau local pour l'emploi.** La commission

¹⁴⁴ ETCLD, *Stratégie d'exhaustivité*, aout 2024.

« orientation » du CLE y joue un rôle central, car il s'agit de mettre en œuvre une procédure de travail sur les parcours des PPDE volontaires dans laquelle l'accès à l'EBE est bien conçu comme une modalité parmi d'autres parcours possibles d'accès à l'emploi. Le CLE est donc globalement conçu comme une instance de régulation globale de l'insertion sur le territoire en charge de coordonner les acteurs territoriaux de l'emploi et de l'insertion :

« je suis en train de déplacer, si vous voulez, le CLE comme une structure qui gère TZ et qui gère et qui autorise les activités, les embauches dans l'EBE, à une **structure de pilotage territorial** [...] Nous, on a créé notre petit service public de l'emploi. » (Président·e du CLE, maire, territoire 61)

C'est d'ailleurs ce qu'on retrouve consigné dans un compte-rendu de CLE de décembre 2022 :

« L'objectif est de mettre en place une logique de parcours plus globale et le CLE peut être un des outils pour assurer ce suivi des personnes ».

Les différents acteurs envisagent bien TZCLD comme un rouage d'une offre globale d'insertion :

« TZ c'est le sas avant, le sas qui existe avant l'IAE [...]. C'est à dire que c'est une offre supplémentaire pour un public qui a des difficultés lourdes » (responsable CD, territoire 61) ; « ça touche des publics qui seraient encore trop fragiles pour aller même sur des structures de l'IAE » (responsable DDETS, territoire 61) ; « Pour moi, le territoire zéro chômeur, si on devait le noter, c'est juste en dessous de l'IAE. Et ça, je trouvais que ça manquait un peu sur certains territoires. C'est-à-dire qu'il y a des personnes qui ne sont pas forcément prêtes, alors on part de loin sur l'IAE déjà, mais je pense qu'il y a des personnes qui ne sont vraiment pas encore prêtes à aller dans l'IAE. » (Responsable France Travail, territoire 61)

On retrouve cela dans l'objectif que s'assigne la commission orientation de « **déterminer les véritables PPDE cibles de l'EBE** (personnes ayant de véritables freins à l'emploi) et celles qui ont les capacités d'accéder à d'autres solutions d'emploi » (CR commission orientation mai 2022, territoire 61) ; « la commission considère que l'EBE est la dernière solution et qu'il faut favoriser d'autres pistes avant une embauche en EBE [...] il est nécessaire dans un premier temps de favoriser d'autres pistes pour ne pas surcharger l'EBE avec des profils qui ont des capacités autres que l'EBE » (CR commission orientation). À cet égard, les comptes rendus de commission orientation indiquent comment les représentant·es de Pole emploi, de France travail ou du Conseil départemental largement investi·es dans cette commission recommandent des orientations de certain·es PPDE sur les dispositifs de leurs propres institutions, notamment pour les plus jeunes. Pour une PPDE, Pole emploi « préconise un "accompagnement jeune" [...] » ou encore de « voir avec la conseillère [Pole emploi] pour lancer "active projet" afin de travailler son projet professionnel » ; pour un autre privé d'emploi, une conseillère d'insertion du CD propose qu'il soit « positionné sur [dispositif d'insertion des jeunes porté par le CD]. » (CR commission orientation mai 2023, territoire 61). De fait, les données disponibles sur la base de données du Fonds indiquent pour ce territoire un même nombre de sorties de la privation d'emploi par une embauche hors EBE qu'en EBE, quand le ratio national des territoires expérimentaux est plutôt d'une sortie hors EBE pour deux sorties en EBE.

Cette procédure de tri des PPDE est d'ailleurs dénoncée sur territoire 61 par l'initiateur·ice du projet issu des rangs d'ATD comme étant contraire à l'esprit de TZCLD :

« La dérive, c'est de réserver l'entrée dans l'EBE uniquement à des gens dont l'IAE ne veut pas. Ce n'est pas du tout la loi. Et ça, ça a été institutionnalisé dans le cadre du projet [...] j'ai vu le cas, par exemple, [...] d'une personne qui dit, "moi je veux plus faire d'IAE" parce qu'ils ont été trimbalés, je ne sais pas combien fois. [...] Le gars candidate à l'EBE en disant, « moi je ne veux plus faire d'IAE » et le résultat des courses, on lui propose un contrat, CDDI de six mois à [SIAE] ! » (Membre du CLE et ATD, territoire 61)

Dans le territoire 24, il faut d'abord relever que France Travail et la DDETSP sont très peu présents :

« Franchement, je les mettrais dans le même sac, État et France Travail. Ils ne sont pas porteurs, mais du tout. Ils sont obligés d'intervenir, financièrement pour l'État et au niveau des signatures pour France Travail. Mais on ne peut pas dire qu'ils soient moteurs sur la démarche. Leurs implications est très mesurée, on va dire. Même sur le plan partenarial, l'État n'est pas forcément toujours présent. France Travail encore moins. [...] Au niveau de France Travail, je dirais que c'est une question de personnes, le directeur territorial n'étant pas très convaincu, à mon avis, par l'utilité de ce dispositif. » (Conseil départemental, territoire 24)

En effet, le/la directeur·ice de l'agence France Travail n'apparaît pas convaincue par le projet. L'idée de droit à l'emploi ne paraît pas rentrer dans son raisonnement qui reste marqué par la logique classique d'insertion professionnelle :

« on prend des personnes en EBE, mais notre rôle, notre responsabilité, c'est de les préparer à la sortie. C'est-à-dire, pas les garder à vie en CDI, dans l'EBE. [...] parfois, on avait quand même des personnes qui étaient, à mon sens, suffisamment qualifiées pour occuper un emploi ailleurs que [...] dans une EBE, si vous voulez. [...] il y a des personnes [...] qui ne relevaient pas de l'EBE, mais qui sont entrées parce que c'est un peu le petit nid douillet. C'est le CDI qui me gêne, vous voyez ? En fait, je pense qu'il aurait fallu signer [...] une sorte de contrat d'engagement, définir un projet, [...] voir quels sont les freins périphériques qui bloquent, [...] si c'est financier, si c'est un problème de santé, si c'est une addiction. Et selon ça, prévoir un parcours sur tel ou tel champ. » (Directeur·ice d'agence France Travail, territoire 24)

Des problèmes matériels sont également signalés, comme la distance et le manque de moyens humains pour couvrir les exigences liées au fait que le territoire de l'agence comprend trois expérimentations :

« Je suis toute seule, je n'ai pas d'adjointe, à l'impossible, nul n'est tenu. Mais bon, je ne peux pas avoir des amplitudes horaires.... Vous voyez, j'ai aussi mon agence à faire tourner [...] Non, c'est impossible. [...] Parce qu'on n'aurait pas assez de monde pour pouvoir le faire... » (Directeur·ice d'agence France Travail, territoire 24)

Pour autant, le partenariat territorial sans l'État ni France travail existe bien sur le territoire 24 et s'incarne dans des « commissions de suivi de parcours » qui permettent aux professionnel·les de l'insertion et de l'accompagnement (conseiller·es des missions locales, travailleur·ses sociaux du département, ACI, etc.) **d'échanger autour des personnes qu'ils·elles accompagnent pour mettre en place des actions communes.** Ces commissions réunissent des professionnel·les de terrain plutôt que des responsables de structure. Il ressort de ses travaux que l'EBE apparaît comme une solution complémentaire pour les personnes ne pouvant accéder à une des SIAE du territoire (un ACI et une AI). Toutefois comme l'association intermédiaire du territoire est en conflit avec l'ensemble des expérimentations sur le département et ne s'implique plus, la coordination se fait uniquement avec l'ACI du territoire 24, d'autant que son/sa président·e est également président·e du CLE. **Contrairement au territoire 61, c'est l'ACI plutôt que l'EBE qui est vu comme un dispositif plus adapté aux personnes considérées comme les plus éloignées de l'emploi** (la « première marche de l'emploi »). Il peut même servir d'étape intermédiaire afin de préparer les personnes à leur intégration en EBE avec une première expérience de remobilisation par un encadrement plus spécifique. Le CLE a ainsi organisé avec l'ACI du territoire 24 un « parcours combiné » permettant, pour le moment à deux personnes, de passer par un CDD d'insertion et de bénéficier d'un accompagnement socio-professionnel, pour ensuite intégrer un emploi durable dans l'EBE. Le passage de salarié·es d'une SIAE vers une EBE

permet en outre aux structures d'insertion de le valoriser comme sortie positive puisque l'entrée en EBE se fait en CDI¹⁴⁵.

Sur le territoire 51, le CLE a délégué à un groupe de travail opérationnel réunissant les intermédiaires de l'emploi (France Travail et Mission locale), l'équipe projet et la direction de l'EBE, le soin de définir l'éligibilité des personnes à l'EBE et les solutions alternatives possibles pour concourir à l'exhaustivité :

« l'idée c'est surtout de se dire en fait c'est le travail de l'exhaustivité qu'on pose. C'est de se dire quelles solutions on peut trouver pour ces personnes-là de retour à l'emploi durable ? [...] Est-ce qu'elle a essayé ça ? Est-ce qu'elle connaît le dispositif machin ? » (Directeur·ice EBE, territoire 51)

Pour sa part, **le territoire 18 est marqué par un manque de structures de l'IAE** qui pourraient accueillir une partie de la file de mobilisation : « On ne peut pas parler de zone blanche de l'IAE sur [territoire 18] mais il y a des manques évidents » (Animateur·ice régionale Grappe, territoire 18). **Les sorties hors de l'EBE nécessitent d'investir d'autres pistes mais la faible implication de France Travail**, même si le renouvellement de la direction de l'agence territoriale a amené un regain d'intérêt pour l'expérimentation, **constitue une forme d'entrave à cette exhaustivité territoriale** :

« Je sais pas comment... Ils aiment pas trop ce modèle-là, quoi. C'est pas... Ça va pas dans le... dans le moule France Travail. **C'est l'opposé du moule France Travail**. Donc, voilà. Et pour avoir fait les rencontres territoriales récemment, justement, il y avait un atelier sur les deux jours par rapport à France Travail parce que c'est super compliqué pour la majeure partie des territoires qui étaient présents. » (Membre équipe projet, territoire 18)

De fait, l'agence France Travail est située à une vingtaine de kilomètres dans une autre ville-centre de bassin de vie et d'emploi :

« Sur [territoire 18], ils ne sont pas présents puisque l'antenne est à X et qu'ils ne bougent pas de leurs locaux et que visiblement, leur directive, c'est "on reste sur X et il faut faire travailler la mobilité". Donc les personnes de [territoire 18] se doivent d'aller à X, mais France Travail ne viendra pas sur [territoire 18]. Donc parfois, c'est un peu compliqué. Parce qu'il y a vraiment des obstacles pour certaines personnes qui mériteraient d'être accompagnées un peu plus, notamment avec toute l'offre de services qu'ils ont et tous les outils que nous n'avons pas en tant qu'asso. Je trouve ça un peu dommage de ne pas faire profiter de tout ça les personnes qui en ont besoin. » (Membre équipe projet, territoire 18)

Au-delà du désengagement de France Travail et de la faiblesse du maillage de l'IAE l'expérimentation TZCLD sur le territoire 18 est quand même l'occasion de **fortes interactions avec les acteurs de l'accompagnement professionnel**, liée notamment au fait que le/la coordinateur·ice des parcours dans l'équipe projet et le/la DRH de l'EBE sont d'anciennes salarié·es de structures d'accompagnement du territoire. Les interactions sont également fortes avec les professionnel·les du Conseil départemental qui voient dans l'expérimentation une solution supplémentaire de remise en emploi :

« Ce qui apparaît c'est de proposer une solution qui est alternative à ce qu'on peut connaître, un peu classique, pour des propositions d'emploi. [...] De fait, on s'aperçoit que c'est une

¹⁴⁵ Ces choix différents quant à l'EBE comme débouché possible de sortants de SIAE fait écho à certains débats en conseil d'administration du Fonds lors de l'examen de dossiers de candidatures, rappelant que « l'EBE ne peut constituer une sortie positive de l'IAE qu'en l'absence de solution dans le droit commun » mais qui concluent *in fine* à la souveraineté des CLE. Le Fonds considère que c'est au CLE de décider de l'éligibilité des personnes sortant d'un parcours en IAE : les sortants de l'IAE ne sont pas automatiquement positionnés sur l'EBE, mais il n'y a pas de règle nationale qui indique qu'il ne faut pas les inscrire sur la liste de « mobilisation ».

solution, une proposition qui peut répondre notamment aux problématiques qui concernent les personnes les plus éloignées de l'emploi à une reprise d'activité ou à une prise d'activité. » (Responsable CD et membre du CLE, territoire 18)

**

Chacunes à leur manière, **les expérimentations TZCLD cherchent localement à organiser des coopérations pour structurer une conception partenariale de la stratégie d'exhaustivité en orientant certains PPDE vers d'autres solutions d'emploi que l'EBE**. Les partenariats sont extrêmement **dépendants des configurations locales** selon les acteurs mobilisables (Quelles sont les structures présentes sur le territoire ? Quelle distance géographique des acteurs institutionnels et quel est le nombre d'expérimentations à suivre ?) et mobilisés (Qui adhère ? Qui se désintéresse ou s'oppose au projet ?).

Derrière cette logique partenariale et sa vocation à offrir des placements en emploi hors de l'EBE se dessine **une tendance à mobiliser une forme de mesure d'une distance à l'emploi, conduisant à positionner l'EBE et les autres solutions d'emploi (SIAE, marché du travail classique...) dans une échelle d'employabilité plus ou moins formalisée et dont les hiérarchies peuvent varier d'un territoire à l'autre**. En mettant en réseau les acteurs de l'emploi et de l'insertion afin de penser une offre globale de placement et d'insertion des PPDE du territoire, ce sont également les outils et les cultures professionnels du placement et de l'insertion qui sont mobilisés. Nos observations montrent que l'implication des acteurs traditionnels de l'insertion et de l'emploi ou l'origine professionnelle des acteurs du projet (territoires 51 et 61 en particulier) **réintroduisent les raisonnements et le vocabulaire classiques de l'intermédiation de l'emploi** en termes de « freins à l'emploi » et de « distance à l'emploi ». **Ainsi, la pratique expérimentale des TZCLD tend à interpréter le droit à l'emploi comme un droit à l'insertion** (un droit à l'employeur) et non comme un droit au travail (un droit au salaire - cf. Béraud et Higél, 2020b). En faisant de l'EBE une solution parmi d'autres, **l'idée d'exhaustivité partenariale minore les dimensions novatrices du projet** directement liées aux possibilités offertes par l'EBE : CDI, temps choisi, activité choisie. **La logique même d'exhaustivité partenariale promeut en pratique une forme de tri selon des critères d'employabilité**.

8.3.2. Nul n'est inemployable ?

Nous venons de voir que l'éligibilité à l'EBE ou la recherche de sorties en emploi alternatives restent soumises à une mesure d'un niveau d'employabilité pour juger de sa pertinence. **Cette réintroduction d'une logique de distance à l'emploi finit par faire resurgir la figure de l'inemployable**.

Sur le territoire 61, ce processus de sélection ou de tri va en effet jusqu'à remettre parfois en cause le principe même selon lequel nul n'est inemployable. La commission orientation écarte certains PPDE de tout accès à l'emploi : « la commission donne un avis défavorable à une potentielle embauche de E. au sein de l'EBE pour l'instant, car actuellement, il n'est pas question d'un emploi, elle doit reprendre confiance en elle dans un premier temps » ; « la commission donne un avis défavorable à une potentielle embauche de D. au sein de l'EBE pour l'instant, car la commission considère qu'elle doit bénéficier d'un fort accompagnement social en lien avec les services sociaux du CD dans un premier temps et qu'il est inopportun à l'heure actuelle de parler emploi » (CR commission orientation, février 2024). Il y aurait certains freins (addictions, troubles dépressifs) ou dispositions manquantes à l'emploi (comme cette PPDE considérée « extrêmement naïve, n'a aucune connaissance du monde du travail, difficultés de compréhension ») qui invalideraient l'idée que « nul n'est inemployable », et qui nécessiteraient d'être levés au préalable (CR commission orientation, février 2024). Nous avons également pu le relever lors d'une observation de commission : l'EBE propose d'embaucher 6 ETP. Dans cette perspective, l'équipe projet a sélectionné 8 candidat·es qui doivent être présent·es en commission. C'est notamment le cas

d'une femme de 37 ans, visiblement mal à l'aise face à la petite quinzaine de personnes présentes pour les auditions. Elle explique être ouverte aux différentes activités de l'EBE mais dit à deux reprises qu'elle ne veut pas « tenir la caisse ». De même, elle n'est pas titulaire du permis B actuellement, et interrogée sur son intention de le passer, elle indique préférer opter pour une voiture sans permis. Ces éléments seront jugés par l'accompagnateur·ice socio-professionnel·le d'une SIAE au moment de délibérer sur une embauche comme une « peur du défi ». Le/la délégué·e insertion du CD posera la question de son engagement vers l'emploi du fait de l'absence de formation malgré l'âge scolaire de sa fille « ce qui est facilitant ». Il sera encore rappelé une mauvaise expérience dans une SIAE du territoire. Après délibération, la commission la juge insuffisamment autonome et l'animateur·ice de la réunion finit par conclure « elle a du mal à s'ouvrir, elle a des freins, elle a des blocages ». Cette PPDE va finalement être jugée incapable de prendre un emploi dans l'EBE et son embauche est refusée au profit d'une proposition d'immersion dans l'entreprise (PMSMP¹⁴⁶).

Sur le territoire 24, on fait un constat similaire de mise à l'écart de personnes jugées inemployables comme l'explique le/la chef·fe de projet :

R- « Après, par contre, j'ai des personnes qui sont volontaires que j'accompagne déjà depuis un an ou un an et demi et qui ne sont toujours pas employables, des gens qui auraient besoin d'un autre accompagnement que mon accompagnement. Et qui, peut-être, à terme, ils feront enfin le constat que l'emploi, ce n'est pas pour eux. Il y a aussi un décalage entre des personnes qui se présentent et qui disent « moi, je veux bosser ». Et finalement, quand on commence l'accompagnement, on se rend compte que l'emploi, ça ne va pas être tenable du tout.

Q- Et c'est plutôt par rapport à quel type de problématique ?

R- Les **addictions**, beaucoup, et la **souffrance psychique**. C'est les deux grosses problématiques qui font que quand il y a beaucoup d'addictions et souvent doublées avec la souffrance psy, la maladie psychiatrique, c'est compliqué en fait. Ça ne va pas tenir en emploi, c'est sûr. Ça ne va pas tenir en équipe, ça ne va pas tenir avec la hiérarchie, ça va être trop dur. Donc on n'envoie pas les gens au casse-pipe. » (Chef·fe de projet du CLE)

On peut encore noter que sur le territoire 62, parmi la liste d'attente pour entrer en EBE, neuf personnes sont notées « indisponibles (maladie) », ce qui, selon le/la chef·fe de projet correspond en réalité à des PPDE que des problématiques d'addiction ou de santé psychique rendent selon les acteurs non employables dans l'EBE.

Sur le territoire 51 dans lequel les porteur·euses du projet sont particulièrement attaché·es au respect des principes de non sélection (cf. §8.3.3.), où le/la chargé·e de mission, sociologue de formation, est proche des conceptions du projet telles que défendues par ATD, l'EBE a tout de même été contrainte de procéder au licenciement d'un·e salarié·e schizophrène en raison de conflits avec d'autres salarié·es. Si la personne est redevenue volontaire, son accompagnement est désormais tourné vers la prise en charge de sa santé mentale plutôt qu'un retour à l'emploi, montrant ainsi les limites, dans les pratiques, de l'idée selon laquelle nul n'est inemployable.

La pratique d'opérationnalisation du droit à l'emploi territorial conduit donc **de manière marginale à renoncer à l'ambition initiale du projet TZCLD de rendre employable tout volontaire à l'emploi grâce aux EBE.**

8.3.3. Organiser l'accès à l'EBE : entre logiques d'embauche et de recrutement

Au-delà d'écarter certain·es PPDE jugées inemployables, le degré de sélectivité se mesure également par le respect de l'ordre d'arrivée sur la « liste de mobilisation » pour les embauches en EBE. Les CLE (équipe projet, commission spécialisée, assemblée plénière...) respectent-ils le

¹⁴⁶ PMSMP : période de mise en situation en milieu professionnel (dispositif France Travail)

principe d'embauche non sélective selon lequel le premier inscrit est le premier embauché à l'EBE ? Ou au contraire, sélectionnent-elles des profils, non pas en fonction de leur place dans la file de mobilisation, mais en fonction d'autres critères (notamment leur « employabilité », leur motivation ou leur « productivité » supposée) relevant du registre du recrutement ? **Il existe un continuum entre pratiques d'« embauche » (non sélective) et de « recrutement » (sélection selon les exigences du poste) dans les territoires observés.**

Il y a d'abord des territoires où l'équipe projet semble n'exercer aucun filtre et respecter l'ordre d'arrivée. Sur le **territoire 51, la seule sélection repose sur une forme d'autocensure des volontaires** : « quand on dit embauche inconditionnelle, c'est vraiment inconditionnel » (Chef·fe de projet, territoire 51). Le/la conseillère de France Travail engagé·e dans l'expérimentation a également intégré cette philosophie du projet selon laquelle l'EBE « embauche sans [...] sélection aucune et les volontaires l'intègrent par ordre d'arrivée dans la liste des volontaires » (Conseiller·e France Travail, territoire 51).

Le fait d'en rester à la philosophie initiale du projet est réaffirmé, même dans les cas qui paraissent pouvoir poser problème comme celui qu'évoque le/la chargé·e de mission :

Q- « Est-ce qu'il y a des moments, soit parce que les personnes n'ont pas envie, soit parce que toi, tu te dis, qu'il y a trop de problèmes de santé, de santé mentale, de logement, Tu te dis, même si la personne est troisième sur la liste, ça ne peut pas le faire pour cette vague-là ?

R- Non, non, vraiment pas. C'est le libre choix aux personnes. [...] Mon rôle et le rôle de l'équipe projet, c'est de donner les informations les plus claires pour que les personnes puissent prendre leurs décisions de manière éclairée. [...] Même quand on savait que ça allait être difficile, on n'a pas fait de tri. [...] Et typiquement, sur des situations où on savait que ça allait être compliqué, on l'a fait quand même. [...] J'avais reçu une personne [...] pour qu'elle accepte ou non d'être intégrée dans l'entreprise. [...] et là, il y a trois salariés en face de moi qui font bloc et qui me disent « si elle, elle rentre dans l'entreprise, nous, on démissionne ». [...] On en a rediscuté en disant « « mais en fait, si on n'embauche pas cette personne, peu importe la réputation, [...] ce qui s'est passé avec la justice, [...] ça veut dire qu'on a échoué ensemble. Ça veut dire que vos postes dans l'entreprise à but d'emploi, ils n'ont même plus de sens parce qu'en fait, dès la deuxième vague d'embauche, on commencera à faire de la sélection. [...] Si on commence à faire ça, on arrête tout, quoi". » (Chargé·e de mission, territoire 51)

Sur le **territoire 24**, le/la chef·fe de projet, ancien·ne CIP en chantier d'insertion, opère à la marge un **tri en amont entre les PPDE prêts pour l'emploi et celles/ceux pour qui il faut encore lever des freins au préalable** :

« En tant que professionnelle d'accompagnement, je détecte assez rapidement qui va être opérationnel à l'emploi rapidement, et ceux qui vont nécessiter beaucoup plus de temps d'accompagnement. [...] comment moi, j'identifie que la personne, elle est prête à l'emploi ou pas ? [...] c'est souvent par son parcours pro. Une personne qui n'a jamais travaillé ou une personne qui est déjà en petit contrat régulier. Une personne qui cumule... le point sur les addictions, le point sur situation familiale, le point sur la mobilité, sur la stabilité psychique aussi, la santé. En fait, il y a plein de critères qui font qu'à un moment donné, la personne, quand elle cumule trop de freins, on se dit qu'il va falloir quand même enlever quelques-uns avant que l'emploi soit facile pour cette personne. Mais après, il y a aussi des gens qui rentrent en cumulant pas mal de freins et c'est l'emploi qui permet de les lever. Ça arrive aussi. » (Chef·fe de projet, territoire 24)

A cet égard le principe selon lequel l'ordre d'embauche doit respecter l'ordre chronologique d'inscription sur la liste de mobilisation est amendé pour écarter à la marge certain·es volontaires

jugé·es insuffisamment aptes à l'emploi, et n'être appliqué qu'aux seules personnes jugées prêtes pour l'emploi :

« Ce n'est pas possible [de respecter l'ordre chronologique]. Ce n'est pas possible parce que le monsieur que j'accompagne depuis un an et qui va finalement monter un dossier d'AAH et ne travaillera peut-être plus, heureusement que je n'ai pas attendu que lui soit prêt pour faire rentrer les autres. Bah non. Alors j'essaye de le faire au maximum chronologiquement... Oui, dans les personnes qui sont prêtes, elles rentrent chronologiquement. » (Chef·fe de projet, territoire 24)

Sur le territoire 61, comme évoqué plus haut, **la gestion de la liste de mobilisation passe par une forme de distinction des « réels volontaires »**. Dès lors, **la question de la motivation est un critère central de sélection** pour l'accès à l'EBE, même si parmi les « motivés », appel est fait à l'ordre d'arrivée sur la liste de mobilisation. Pour le mesurer, le CLE considère que les personnes privées d'emploi doivent passer par une phase de « bénévolat ». Ce terme doit être entendu dans un sens large. Certes, il s'agit de s'investir bénévolement dans des activités qui pourraient à terme intégrer l'EBE :

« L'idée c'est priorité aux gens qui s'impliquent sur l'activité. Peu importe, même si il est arrivé depuis 3 mois mais ça fait 3 mois qu'il s'investit sur l'activité, il a priorité sur quelqu'un qui est sur liste d'attente depuis 2 ans, qu'on n'a jamais vu » (Chef·fe de projet, territoire 61)

Mais il s'agit aussi de participer aux ateliers de formation à la recherche d'emploi ou à aux séances de discussion proposées par l'équipe projet :

« C'est priorité en fait à ceux qui sont investis dans le projet [...] pour être prioritaire, il faut être là [...] aux ateliers collectifs » mais entre « quelqu'un qui viendrait uniquement sur les mardis et les jeudis [jours des ateliers]. Et quelqu'un qui vient les mardis et jeudis et qui nous aide à développer des activités parce qu'il a un projet, il dit « bah moi, j'aimerais bien porter l'atelier jardin », mais que demain c'est un autre type de poste, et bah du coup, ça sera lui qui sera prioritaire. » (Membre équipe projet, territoire 61)

L'investissement dans un projet d'activité n'est donc pas nécessairement pris dans une logique d'incubation, mais comme critère de mesure de la motivation des privés d'emploi dans une forme de *hope labor* (Kuehn et Corrigan, 2013 ; Simonet, 2024) et donc de sélection : **« plus on s'engage et plus rapidement on rentre dans l'EBE »** (membre équipe projet, territoire 61). La logique de file d'attente en fonction de la date d'arrivée dans le projet continue cependant d'opérer :

« S'il y en a trois qui sont intéressés et qu'il y a un poste, la priorité est au premier de la liste » mais « il y a un léger critère d'implication [...] malgré tout, on va aller dire quand même à quelqu'un qui s'est impliqué un peu plus : "est-ce que toi, ça t'intéresse ?". » (Directeur·ice EBE, territoire 61).

A cet égard, les effets d'éviction se font de manière très pratique :

« C'est en [atelier] que j'annonce les offres d'emploi vacants au sein de l'EBE et du coup, bah typiquement, je dis "bah il y a un poste en tri, qui est intéressé ?". » (Membre équipe projet, territoire 61)

Outre que le/la chargé·e de mission s'exprime bien en termes d'offres d'emploi de l'EBE, il faut être impliqué régulièrement pour accéder à une proposition d'embauche :

« Je suis pas vache, donc si t'as toujours l'habitude de venir en [atelier] et le coup là où j'annonce les emplois t'es pas là, même si tu m'as pas prévenu, [...] je tiens au courant la personne "ah bah tiens il y avait tel poste est-ce que ça t'intéresse, oui ou non ? ". Je dis par contre "tu viens une fois par ci une fois par-là, après pendant trois semaines je te vois pas,

après tu viens une fois", j'ai dit pour moi, t'es pas, t'es pas prioritaire. » (Membre équipe projet, territoire 61)

Cette distinction par la motivation est même formalisée dans certains comptes rendus de CLE concernant le « point sur la liste d'attente » qui y distingue le nombre de « PPDE volontaires » et le nombre de « PPDE volontaires et impliqués » (CR CLE de février et juillet 2024). De même en commission orientation, il est proposé de « faire un point sur les PPDE vraiment impliqués dans le projet pour que Pôle Emploi puisse tenir un discours différent selon les PPDE impliqués réellement et ceux que nous ne voyons jamais dans les locaux » (représentante CD, CR commission orientation mai 2022). Plus généralement, l'argument de la motivation est mobilisé en commission orientation lorsqu'il s'agit d'émettre un avis sur la personne : « A noter que K. n'est pas très présente au sein de l'association ces dernières semaines » ; « la difficulté pour D. est son manque d'engagement, il s'investit dans beaucoup de projets, mais ne va pas au bout » (CR juin 2023) ; ou au contraire, « J. est très investi dans le projet et participe à toutes les actions proposées » (CR sept 2023), « Elle est investie dans toutes les manifestations de l'association » (CR déc. 2023).

Notre observation d'une session de la commission orientation consacrée à déterminer les embauches dans l'EBE confirme l'analyse. L'examen des PPDE pour valider ou non leur embauche se présente au moment de la commission comme étant fortement **basé sur un jugement de motivation qui s'éloigne du registre du droit à l'emploi**. Les PPDE doivent donner des gages de bonne volonté à travailler qui se mesure à travers leur conformation aux attendus en termes d'investissement dans les activités proposées par TZCLD (« elle est présente depuis un an dans le projet TZ, donc c'est quelque chose de positif », « l'envie qu'il a, il a une bonhomie, une envie de travailler qui est quand même... il est très souriant », « investie et volontaire », « Ca se sent qu'il a envie de bosser ») mais aussi aux gages de bon comportement vis-à-vis des intermédiaires de l'emploi (« Il a fait du DSL par le passé, du développement social local, il s'est toujours investi » travailleur·euse social·e du CD) qui passe notamment par l'obligation (non contenu dans la loi d'expérimentation) de s'inscrire à Pôle emploi/France Travail (notes d'observations).

Le **territoire 18** se rapproche du territoire 51 dans la mesure où le **respect de l'ordre de la file de mobilisation** a été central dans la stratégie d'embauche afin d'être fidèle à l'esprit TZCLD ce qui est une caractéristique forte du collectif qui a porté le projet. **La règle adoptée étant que lorsqu'un poste se libère, il soit d'abord proposé en interne** pour permettre la mobilité des salarié·es. **S'il n'est pas pourvu au bout d'un mois, il est proposé pour l'embauche à partir de la file de mobilisation.** Si l'EBE n'a pas encore été confrontée au départ d'un salarié disposant de compétences techniques spécifiques imposant de procéder à un recrutement de profil particulier, **la sélection de profil a été mobilisée pour le recrutement d'un responsable** sensé assurer le développement d'une activité et nécessitant de réelles compétences en marketing. C'est **une entorse à la règle présentée comme nécessaire à la préservation de l'avenir de l'EBE** et qui pourrait se reproduire dans la mesure où étant confrontée à des problèmes de compétences en GRH, l'EBE cherche à présent, dans la file de mobilisation, des compétences plus spécifiques pour les postes à responsabilité. Cette évolution peut être interprétée à l'aune du contexte de déploiement de l'expérimentation. En effet, alors que pendant la première année l'EBE a pu avoir un recours massif à des fonds de formation (OPCO) permettant de combler le manque de compétences de certains salariés et d'accompagner celles et ceux qui montaient en responsabilités (encadrement intermédiaire dans les ateliers, encadrement de pôles), la raréfaction des financements formation depuis 2024 oblige à essayer de trouver des salarié·es avec des compétences susceptibles de compléter les équipes d'encadrement (à tous les niveaux de l'EBE). Dans ce même ordre d'idée, certains postes nécessitant par exemple le permis de conduire (territoire 61) vont opérer de fait une forme de sélection.

Le **principe de suivi de l'ordre de la file d'attente pour organiser l'accès à l'EBE est de fait plus ou moins respecté dans les territoires enquêtés** dans la continuité du principe selon lequel l'EBE ne « recrute » pas mais « embauche », c'est-à-dire n'opère pas de sélection. Ce principe est **amendé à divers degrés selon les territoires par la mesure d'une forme d'engagement ou de motivation**, ou dans des cas **marginaux par une exigence technico-économique** où c'est tour à tour la nécessité de trouver les bons profils, possédant les compétences requises, et la nécessité de pérenniser économiquement l'EBE qui justifie de s'arranger avec le principe de l'ordre dans la file de mobilisation.

Toutefois, si les EBE embauchent et ne recrutent pas (sauf à la marge), cela ne doit pas occulter **que certaines formes de sélection s'exercent en amont**. Certaines PPDE peuvent être d'emblée réorientées sur des embauches ou des solutions d'insertion hors de l'EBE conformément au principe d'exhaustivité partenariale, tandis que d'autres, au nom d'une distance à l'emploi et des freins à lever jugés incompatibles avec la reprise d'un emploi même en EBE, vont être retirées au moins temporairement de la liste des « embauchables », notamment du fait d'addictions ou de problèmes de santé mentale, faisant resurgir la figure de l'inemployable.

8.4. Pratiques d'accompagnement socioprofessionnel : pallier les manques du SPE ou proposer des formes alternatives d'accompagnement ?

Au-delà de la question de l'identification des publics se pose celle de leur accompagnement par l'équipe projet du CLE, notamment avant leur retour à l'emploi. **Les équipes projets dédient souvent du temps de travail, voire un poste à l'accompagnement socio-professionnel des personnes privées durablement d'emploi**. Les modalités d'accompagnement sont plus souples que pour les acteurs du SPE (service public de l'emploi) ou des agent·es des services du CD, qui ont des organisations plus procéduralisées. Se pose alors la question de savoir ce que font les équipes projet et surtout comment interpréter la spécificité de leur intervention auprès des personnes privées d'emploi vis-à-vis des acteurs classiques du service public de l'emploi (France Travail, Missions Locales, AFPA, organismes privés de placement et de formation en délégation de service public...) et de l'insertion (services du CD, CCAS, organismes en délégation, accompagnement dans les SIAE...) ?

8.4.1. De l'accompagnement de proximité

Sur les territoires ruraux ou les petites villes, TZCLD vient souvent compenser l'incapacité de l'État et de ses opérateurs (France Travail) à assurer certaines missions de service public. Les territoires 18 et 24 n'ont pas d'agence France Travail à proximité (respectivement à plus de 20 et plus de 40 km). Il leur est tout simplement impossible d'accompagner les personnes qui cumulent les plus grandes difficultés socioprofessionnelles et qui rencontrent souvent des problèmes de mobilité. Ce sont ces personnes qui sont accompagnées par les CLE. Ce phénomène n'a rien de nouveau : « L'échelon local n'est pas une nouveauté en matière de politiques d'emploi, mais ses ressortissants ont acquis sur la période récente des compétences renouvelées dans le cadre des politiques de décentralisation. Cet ancrage local peut néanmoins fragiliser l'action des acteurs qui ont en charge cette compétence en contribuant à une segmentation des publics entre les plus qualifiés, captés par des instances d'envergure nationale (Pôle Emploi, etc.) et les moins qualifiés, assignés aux instances locales (les communes notamment) » (Pillon, 2020).

Les équipes projet des zones rurales se retrouvent alors à compenser le manque de moyens du SPE :

« Le travail de [chef·fe de projet], Pôle emploi devrait en financer une partie parce qu'elle fait leur travail. [...] les gens à Pôle emploi, ils sont de moins en moins nombreux, le volume de dossiers est toujours le même, et puis la pile... [...] Après, dans tout ça, tout tient quand

même au bénévolat. Je veux dire là, on met [chef·fe de projet] toute seule.... [...] Il y a quand même un bénévolat aujourd'hui qui est important par rapport à ça et c'est le pilier. Vous enlevez cette partie de bénévolat, la réussite des territoires zéro chômeur.... [...] Le souci de beaucoup de choses, c'est l'éloignement [...] des services. » (Agriculteur·ice, membre du CLE, territoire 24)

« **Je pense qu'on a recréé un service public local de l'emploi en proximité**, qui s'appuie effectivement sur des gens [des bénévoles et élus locaux] qui vivent sur le territoire, qui connaissent les gens, qui reconnaissent les activités, qui potentiellement sont en capacité d'identifier les besoins. » (Directeur·ice du PETR, territoire 24)

Sur le territoire 18 (petite ville), l'équipe-projet fait de l'accompagnement (à la recherche d'emploi, ateliers d'écritures, de reprise de confiance en soi, etc.) en lien avec d'autres structures associatives du secteur social sur le territoire. Ces dernières sont d'ailleurs également opératrices des dispositifs d'accompagnement du Conseil départemental. L'objectif est notamment d'orienter les PPDE de la file vers des formations et dispositifs externes en alternative ou en attendant l'insertion dans l'EBE. De ce point de vue, T'ZCLD vient assurer un maillage et un renforcement des autres dispositifs d'action publique, compensant localement pour partie les carences du SPE, non sans créer des tensions :

Q- « dirais-tu que c'est de la substitution à l'activité de France Travail ?

R- Oui, oui, oui, totalement. Et en plus, ils [le CLE] nous disent "travaillez avec eux, travaillez avec eux". Moi, j'ai envie de lui dire "je ne suis pas conseiller·e France Travail, merde, je vais me barrer, moi". Si on fait sous-traitant... » (Membre équipe projet, territoire 18)

A l'évidence la situation se pose différemment sur le territoire 51 qui est un QPV d'une grande ville et pour qui la distance géographique du SPE n'est pas un problème. De fait, certains acteurs interrogent la logique d'internalisation de l'accompagnement socio-professionnel au sein de l'équipe projet appelant à s'appuyer davantage sur le « droit commun et l'écosystème existant » :

« Il/elle [chargé·e de mission de l'équipe projet] connaît bien chaque personne, il/elle travaille bien, il/elle accompagne et tout ça. Et la personne, elle est rassurée dans ce contexte-là. Mais du coup, forcément, elle n'essaie pas forcément de la raccrocher au droit commun, quoi. [...] C'est un peu la force et la fragilité de l'expérimentation. Comment est-ce qu'on revendique qu'on fait différemment jusqu'au bout ? À quel moment on fait avec les autres ? Et ça pour moi c'est une vraie question on n'a pas vraiment de lignes là-dessus. » (Agent·e d'un Conseil départemental)

Au-delà de la contrainte structurelle de proximité ou d'éloignement des acteurs du SPE, c'est **la qualité de l'accompagnement qui est mise en avant dans les pratiques des CLE** :

« Ce que je trouve intéressant dans l'accompagnement du CLE c'est [...] très individualisé et [...] territorialisé. On connaît très bien notre territoire, on connaît les problématiques on connaît les professionnels et du coup on adapte l'accompagnement en fonction des possibles. Ce qui est chouette, c'est qu'on peut faire de l'accompagnement individualisé, c'est-à-dire qu'il y a des personnes que je vais voir toutes les semaines pendant un temps, il y a des personnes qui ont moins besoin que je vais voir une fois toutes les trois semaines. On peut adapter le temps d'accompagnement, on peut adapter le rythme. On a quand même une latitude qui est assez grande dans la possibilité de les accompagner, même physiquement, à certains endroits. [...] Le fait de pouvoir faire aussi du collectif, si je le souhaite, si je sens qu'il y a des besoins, les mêmes besoins au même moment de plusieurs volontaires, du coup, je peux impulser des interventions collectives. » (Chef·fe de projet du CLE, territoire 51)

Sur le territoire 61, c'est aussi pour faire « mieux » que les acteurs classiques de l'accompagnement socio-professionnel que l'équipe projet s'est saisie de ces enjeux :

« De base, la fiche de poste (de cette chargé·e de mission, ndlr) n'était absolument pas orientée sur de l'accompagnement socio-pro. L'équipe projet n'a pas vocation à faire ça dans les projets territoires zéro chômeur. Mais on s'est dit, mais c'est impossible, si on doit réussir à trouver des solutions pour certains en dehors de l'EBE, et si on a espoir qu'à un moment donné l'EBE soit un tremplin pour eux mais qu'ils repartent, s'il n'y a pas un accompagnement sociopro mais on va tous les prendre, ils resteront à vie chez nous. » (Membre équipe projet, territoire 61)

Divers ateliers sont ainsi destinés à « travailler leur confiance en eux, mais aussi, on va dire leur posture professionnelle, leur recherche d'emploi... »¹⁴⁷ pour compenser ce qui est présenté comme un défaut d'accompagnement par les acteurs traditionnels de l'emploi et de l'insertion concernant ces catégories de chômeurs : « Pôle emploi n'a pas des outils adaptés à un public autant en difficulté ». Le/la chargé·e de mission revoit ainsi régulièrement les CV des PPDE réalisés par Pôle emploi/France Travail parce qu'« ils ont tellement de monde que c'est des CV qui sont pas du tout personnalisés [...] c'est des CV complètement type, qui ne reflètent pas en fait leurs compétences véritables, leur savoir être ou leurs qualités personnelles ».

A cela s'ajoute ce qui est jugé comme un déficit dans le suivi des personnes :

« Quand finalement on en vient à voir soit uniquement une seule fois par année sa conseillère Pôle emploi ou l'avoir peut-être deux fois par an au téléphone, vaguement, ou ne jamais voir son référent RSA... aujourd'hui, c'est un public qui, si il y a pas un accompagnement, je vais pas dire quasi quotidien puisque je les vois pas non plus tous les jours, mais vraiment au moins hebdomadaire, ils sont, ils sont perdus. » (Membre équipe projet, territoire 61)

En tout état de cause, au-delà même des pratiques d'accompagnement mises en œuvre par les CLE, de manière plus ou moins internalisée, les commissions « compétences » (ou « orientation », ou « parcours » ou groupes de travail fonctionnellement équivalents) que l'on trouve dans tous les territoires ainsi que les équipes projets permettent **un suivi de proximité voire individualisé, en associant à divers degrés l'écosystème local de l'emploi et de l'insertion à l'échelle fine de petits territoires**, là où les instances mises en place par la loi « pour le plein emploi », qui remplacent d'anciennes instances, (cf. §8.5.) interviennent à des échelles beaucoup plus larges (arrondissements préfectoraux).

8.4.2. Une rupture vis-à-vis de la norme classique d'accompagnement socio-professionnel ?

Si la qualité de l'accompagnement, la proximité des personnes et du territoire sont notables, la manière de construire **cet accompagnement se pose dans des termes assez conformes avec les pratiques du service public de l'emploi et de l'insertion**. L'association des professionnel·les du service public de l'emploi et de services ou structures d'insertion à divers degrés dans les instances des CLE, mais aussi l'origine professionnelle des métiers de l'insertion des membres de l'équipe projet ou des bénévoles impliqués (comme sur les territoires 18, 24, 61, 62) participe de la tendance à normaliser la pratique d'accompagnement socio-professionnel des CLE. Cette tendance est par ailleurs appuyée depuis longtemps « par le haut » depuis le CA du Fonds où les acteurs classiques de l'emploi et de l'insertion sont représentés (Pôle emploi/France Travail, Union nationale des missions locales, Conseil de l'inclusion dans l'emploi), comme nous avons pu le mesurer à l'analyse des PV du Conseil d'administration. De la même manière, **très tôt, l'idée d'exclure certains publics apparaît dans le discours du Fonds**, comme les publics

¹⁴⁷ Nous avons par exemple pu observer un atelier collectif consacré à la « compréhension d'une fiche de poste » animé par un·e chargé·e de mission de l'équipe projet. Cet atelier venant compléter un atelier sur l'entretien d'embauche qui avait eu lieu la semaine passée.

jeunes pour lesquels d'autres mesures d'accompagnement existent (mission locale, Garantie jeune, etc.). Le Fonds engageait en réalité dès les premiers mois de la première vague d'expérimentation une révision de la logique émancipatrice du travail portée initialement par ATD pour **reprendre le chemin classique des politiques d'emploi**. C'est cette orientation que nous observons sur nos terrains.

Ainsi, les observations sur le territoire 51 montrent que **les habitudes et routines professionnelles des membres issus du SPE ou de l'insertion reprennent le dessus** dans les discussions du groupe de travail chargé d'examiner les demandes d'intégration en EBE, en proposant des orientations sur des dispositifs classiquement mobilisés par ces professionnels de l'accompagnement.

Sur le territoire 18, on retrouve des ateliers finalement assez classiques d'accompagnement à la recherche d'emploi ou de reprise de confiance en soi.

Sur le territoire 61, il n'y a pas de rupture avec la lecture classique en termes de niveau d'employabilité ou de distance à l'emploi porté par le SPE ou les acteurs de l'insertion. L'accompagnement par l'équipe projet et l'orientation vers l'EBE sont conçus comme des outils complémentaires au travail mené par Pôle emploi/France Travail ou les travailleur·euses sociaux·les du CD. Le/la chargé·e de mission en charge du suivi des PPDE vient en complément des intermédiaires de l'emploi et de l'insertion et non en rupture avec leurs pratiques (*cf.* §8.4.1.). La collaboration dans l'expérimentation passe notamment par le déploiement de l'offre de services de Pôle emploi/France Travail :

« [les] personnes qui sont dans l'association TZ, sont inscrites à France Travail [...] [pour les salarié·es de l'EBE] l'inscription en catégorie 5, ce n'est pas anodin, c'est simplement pour que toutes ces personnes-là aient accès à l'offre de service de France Travail. Offre de service, je vais vous donner quelques exemples, atelier CV, atelier lettre de motivation, on fait venir parfois des employeurs qui ont un besoin de, alors ça dépend à quel niveau se situe le demandeur, mais qui ont un besoin de recrutement, [...] Donc, c'est pour ça que l'inscription en catégorie 5 est importante et que les personnes qui sont suivies par TZ, en règle générale, ils les incitent à s'inscrire à France Travail pour bénéficier de l'offre de services formation. » (Responsable France travail, territoire 61)

En particulier la pratique du CLE de ce territoire est celle d'une systématisation du recours à la PMSMP (période de mise en situation en milieu professionnel) proposée par France Travail :

« C'est une offre de service qu'on avait proposée dès la création de l'EBE en disant au directeur de l'EBE et même à l'ensemble des commissions, voilà on a un outil qui s'appelle la PMSMP, et qui est un outil qui permet déjà aux bénéficiaires de voir un peu comment fonctionne une EBE ou une autre entreprise [...] Donc là on a décidé sur [Territoire 61] que avant qu'une personne passe en commission d'orientation, pour valider sa candidature, elle fait une PMSMP de 15 jours dans l'EBE. » (Responsable France travail, territoire 61)

Les promoteurs de l'expérimentation TZCLD la présentent souvent en rupture avec les normes classiques de l'intermédiation de l'emploi. C'est en partie vrai du fait de l'outil même que constitue l'EBE comme débouché d'insertion professionnelle et qui conduit à rechercher une implication des PPDE dans la construction du projet et dans la construction des activités, déployant un accompagnement en ce sens plus ou moins important selon les territoires. Toutefois cette implication des PPDE dans la définition du projet a tendance à s'estomper avec le temps et peut tendre sur certains territoires davantage vers de l'activité occupationnelle pour maintenir la mobilisation des personnes en attente de solution (*cf.* chap. 12 et rapport ACME). Au-delà, les pratiques d'accompagnement paraissent moins en alternative aux pratiques habituelles des acteurs de l'emploi et de l'insertion que comme venant pallier le manque d'intensité voire l'absence de déploiement de ces pratiques sur le territoire d'expérimentation.

8.5. Focus sur TZCLD et la loi « pour le plein emploi »¹⁴⁸

Les questions soulevées dans ce chapitre paraissent d'autant plus vives qu'**avec la loi « pour le plein emploi »¹⁴⁹, un nouveau « réseau pour l'emploi »¹⁵⁰, coordonnant les divers acteurs du service public de l'emploi et de l'insertion se déploie.** Ce réseau assure notamment des missions d'accueil, d'orientation, d'accompagnement, de formation, d'insertion et de placement des personnes à la recherche d'un emploi ou rencontrant des difficultés sociales et professionnelles, missions inspirées du rapport Guilluy (2023). La gouvernance du réseau pour l'emploi est constituée, au niveau national, par le comité national pour l'emploi, et au niveau territorial par des « comités territoriaux pour l'emploi » (qui remplacent souvent d'anciennes instances) à l'échelon régional, départemental et « local » (ce « local » pouvant être l'échelle du bassin d'emploi, de l'arrondissement préfectoral, de l'intercommunalité ou de la commune). Les participant·es au réseau pour l'emploi tels que décrits au III de l'article L. 5311-7 du Code du travail sont parfois communs à ceux que l'on trouve dans les CLE des expérimentations TZCLD, qu'il s'agisse des membres de droit du réseau¹⁵¹ ou d'organismes ayant une fonction d'accompagnement vers l'emploi au sens large¹⁵² dont la liste est fonction de territoires. La loi « pour le plein emploi » vise par ailleurs à accentuer l'activation des chômeur·euses en particulier bénéficiaires du RSA en automatisant leur inscription sur la liste des demandeur·euses d'emploi et en conditionnant l'allocation à certains nombres d'heures d'activités, même si, pour l'heure, les conditions de renforcement de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA restent incertaines.

Ainsi, **dans ses objectifs et publics ciblés, la loi « pour le plein emploi » entre en résonance ou en conflit avec les expérimentations TZCLD** (8.5.1.), ce qui interroge la manière dont les expérimentations peuvent être intégrées aux nouvelles instances promues par la loi (8.5.2.).

8.5.1. Résonance et conflits entre TZCLD et la loi plein emploi

Si la mise en œuvre des différents aspects de la loi « pour le plein emploi » est peu avancée au moment de notre recueil de données, il est toutefois possible de montrer **quelques exemples des enjeux qui peuvent se nouer dans l'articulation des expérimentations TZCLD et du réseau pour l'emploi** prévu par la loi.

¹⁴⁸ Voir aussi annexe 1.

¹⁴⁹ Loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, JORF n° 0293 du 19 décembre 2023

¹⁵⁰ Créé par l'article L. 5311-7 du Code du travail

¹⁵¹ Les personnes morales qui composent le réseau pour l'emploi ont toutes pour objectif de coordonner l'exercice de leurs compétences et de favoriser la complémentarité de leurs actions afin d'assurer le suivi et la continuité des parcours d'insertion ainsi que la réalisation des actions d'accompagnement socio-professionnel des bénéficiaires. Ces personnes morales sont l'État, les régions, les départements, les communes en premier lieu. Le réseau est encore constitué de l'opérateur France Travail, des missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes (elles prennent la forme d'associations ou de groupements d'intérêt public) ainsi que des organismes de placement spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap.

¹⁵² Les organismes publics ou privés dont l'objet consiste en la fourniture de services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi (France Travail, maisons de l'emploi, missions locales, établissements chargés de la formation professionnelle des adultes et organismes publics chargés du repérage des personnes les plus éloignées de l'emploi) ; les organismes liés à l'État par une convention financière relative à l'insertion par l'activité économique des personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulière ; les entreprises adaptées et entreprises adaptées de travail temporaire ; les établissements et services d'accompagnement par le travail (qui accueillent des personnes handicapées) ; les établissements et services de réadaptation, de préorientation et de rééducation professionnelle ; les organismes chargés de la mise en œuvre des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi ; les groupements qui organisent des parcours d'insertion et de qualification pour les salariés rencontrant des difficultés d'insertion ; les missions locales ; les caisses d'allocations familiales et les caisses de mutualité sociale agricole ; les structures dont l'objet est l'accompagnement et la création d'entreprises pour les personnes à la recherche d'un emploi ; les organismes publics ou privés chargés du repérage des personnes les plus éloignées de l'emploi ou qui ne sont pas inscrites dans un parcours d'insertion suivi par un autre membre du réseau pour l'emploi ainsi que de la remobilisation et de l'accompagnement socio-professionnel de ces personnes.

Sur le territoire 61, la volonté de faire du CLE un réseau d'acteurs de l'insertion et de l'emploi permettant de coordonner l'accompagnement des chômeur·euses à l'échelle du territoire (*cf.* 9.3.1.) rejoint les missions du réseau pour l'emploi prévues par la loi « pour le plein emploi ». La conception d'un droit à l'emploi dont l'effectivité passerait par les modalités classiques de l'intermédiation de l'emploi rejoint d'une certaine manière l'ambition d'un accompagnement plus soutenu des BRSA prévu là encore par la loi pour le plein emploi (et dont une expérimentation est menée par ailleurs sur le département). À bien des égards, la manière dont le CLE déploie l'expérimentation sur le territoire 61 apparaît comme un accompagnement renforcé en suivant de près un volant de volontaires, avec l'EBE comme outil supplémentaire à disposition des acteurs de l'insertion et de l'emploi mis en réseau par le CLE.

La coordination territoriale et l'enjeu de mise au travail des chômeurs de longue durée sont des objectifs communs des expérimentations TZCLD et le réseau pour l'emploi. Sur le territoire 37, une personne enquêtée met en évidence « le flou » qui existe sur l'articulation entre TZCLD et la loi pour le plein emploi : « dans les articulations... Je ne sais pas. Mais c'est vrai que la loi plein emploi, TZ, je pense que c'est pas du tout abordé. » (Agent·e du Conseil départemental, territoire 37).

Sur le territoire 24, le CLE, structuré en association, siège *es qualite* au comité local pour l'emploi version France Travail – les « CLPE »¹⁵³ – par l'intermédiaire de son/sa président·e (maire) et de son/sa chef·fe de projet. Comment dès lors les CLE et les CLPE vont coordonner leurs actions ? Un·e enquêt·e du territoire 24 nous confiait à cet égard que l'avenir des « commissions de parcours », commission du CLE où sont examinés et discutés des cas individuels, mais qui est aussi un lieu de discussion entre professionnels de l'insertion, était incertain avec la mise en place des CLPE¹⁵⁴. Les échelles territoriales ne sont toutefois pas comparables puisque le CLPE dans lequel s'inscrit le territoire 24 couvre plus de 52 % de la surface du département quand le territoire 24 n'en représente que 4,2 %. Le flou reste là aussi de mise sur l'articulation à venir entre TZCLD et le réseau pour l'emploi.

Néanmoins, en dehors de ces quelques éléments, **notre enquête n'a pas révélé d'interrogations fortes sur les effets de la mise en œuvre progressive de la réforme « France Travail ».**

Sur le département du territoire 18, le Conseil départemental très engagé sur TZCLD est par exemple moins volontariste sur le déploiement des nouvelles dispositions de structuration territoriale suggérées par la loi « pour le plein emploi », considérées comme redondantes avec d'autres dispositifs de coordination et, surtout, peu adaptées, par leurs échelles, aux territoires les plus concernés par le portage de nouveaux projets TZCLD (territoires ruraux, petites villes éloignées des métropoles).

Sur le territoire 61, c'est **l'incertitude sur les moyens** qui prévaut (le département du territoire 61 expérimente par ailleurs l'accompagnement rénové des bénéficiaires du RSA). Ainsi un·e élu·e du territoire 61, également conseiller·ère départemental·e, explique :

« Là, je reprends ma casquette d'élue départementale. Je vais vous dire, ça, c'est un sujet, aujourd'hui, même nous, au département, on ne sait pas encore comment ça va pouvoir se

¹⁵³ Un point de vigilance doit être soulevé, les comités locaux pour l'emploi version loi « pour le plein emploi » ne doivent pas être confondus avec l'organe de gouvernance chargé du pilotage de l'expérimentation TZCLD, appelé également comité local pour l'emploi. En pratique, sur le territoire 24 par exemple, une enquêtée utilise l'acronyme « CLPE » pour désigner le comité local pour l'emploi version loi pour le plein emploi, et « CLE » en référence au comité local pour l'emploi version TZCLD. Nous reprenons ces sigles à notre compte.

¹⁵⁴ On peut également relever que la DREETS n'a pas retenu le projet déposé par le CLE dans le cadre de l'AMI « offre de repérage et de remobilisation » (O2R) qui doit permettre de constituer un réseau de structures en charge d'actions de repérage et remobilisation censé être complémentaire du réseau pour l'emploi. Alors que l'objet de l'AMI recouvre précisément un des objets de TZCLD (aller chercher les « invisibles ») la DREETS a jugé le périmètre d'action trop restreint montrant que TZCLD est peut-être perçu comme acteur marginal.

généraliser, puisque nous, par rapport à l'expérimentation qui a eu lieu sur [ville du département] et celle qui a eu lieu sur [2^{ème} ville du département], on s'est bien rendu compte de certains freins aussi, pas par rapport au public, mais par rapport aux moyens aussi qui étaient mis à disposition pour pouvoir mener l'expérimentation dans de bonnes conditions. » (Conseiller·ère départemental·e, territoire 61)

A ce stade, les principaux éléments de la réforme (généralisation de l'accompagnement « rénové », inscription obligatoire des BRSA à France Travail, mise en place des divers comités territoriaux, etc.) sont en train de se mettre en place. Certains TZCLD ont fait la demande d'être intégrés aux Comités locaux pour l'emploi version loi « plein emploi » (CLPE) mais leur statut juridique pose question quant à leur capacité à intégrer le dispositif.

8.5.2. Quelle participation des TZCLD au réseau pour l'emploi ?

Les conflits et résonnances possibles entre les CLE et le CLPE interrogent la manière dont les premiers pourraient être intégrés dans les seconds.

Outre les membres de droits, les organismes pouvant intégrer le réseau pour l'emploi au titre d'organismes publics ou privés chargés du repérage des personnes les plus éloignées de l'emploi, doivent, suite au décret n°2024-584 du 24 juin 2024, pour obtenir cette qualité, répondre aux conditions fixées dans un cahier des charges et conclure un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens avec le préfet de la région au sein de laquelle l'organisme souhaite exercer son activité professionnelle¹⁵⁵. La liste de ces organismes est établie par le préfet de région après avoir organisé un appel à manifestation d'intérêt régional¹⁵⁶. Elle est publiée chaque année¹⁵⁷ sur le site internet de la préfecture de région¹⁵⁸. Les CLE (au sens de TZCLD) peuvent-ils dès lors être à ce titre intégrés au « réseau pour l'emploi » ?

Le cahier des charges qui vient d'être mentionné¹⁵⁹ indique les conditions d'éligibilité pour bénéficier de la qualité d'organisme chargé du repérage, de la remobilisation et de l'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi. Il faut d'abord proposer un projet adapté au territoire¹⁶⁰ qui intègre obligatoirement une partie relative au repérage, préciser le périmètre des activités déployées et la complémentarité de leurs activités avec les dispositifs des acteurs du réseau pour l'emploi. Les durées d'accompagnement moyennes sont comprises entre 6 et 9 mois, avec une prolongation jusqu'à 12 mois en cas de situation particulière. Ces parcours pourront même être plus courts s'ils orientent vers une inscription auprès de France travail. Il est encore indiqué que « la finalité du parcours de remobilisation et d'accompagnement socio-professionnel reste l'accès à l'emploi de la personne et à défaut l'entrée dans les dispositifs de droit commun (inscription sur la liste des demandeurs d'emploi ou accès à la formation par exemple). »

Il existe également une **condition de recevabilité** de la candidature : le dispositif s'adresse à des organismes (ou opérateurs) en capacité d'aller vers les publics dits vulnérables, et en capacité de proposer des actions complémentaires à l'offre de service de l'opérateur France Travail et des autres acteurs du réseau pour l'emploi, afin d'offrir un accompagnement global et complet au regard des besoins du public ciblé, dans l'objectif de leur insertion durable dans l'emploi. Pour plus

¹⁵⁵ C. trav., art. D. 5316-1

¹⁵⁶ C. trav., art. D. 5316-2 et arrêté du 26 juin 2024 relatif aux organismes chargés du repérage et de l'accompagnement spécifique des personnes les plus éloignées de l'emploi

¹⁵⁷ C. trav., art. D. 5316-8

¹⁵⁸ Arrêté du 26 juin 2024 relatif aux modalités de publication de la liste mentionnée à l'article D. 5316-8 du Code du travail.

¹⁵⁹ Arrêté du 26 juin 2024 relatif aux organismes chargés du repérage et de l'accompagnement spécifique des personnes les plus éloignées de l'emploi.

¹⁶⁰ Les territoires visés par les AMI lancés par les préfets de région pour la mise en place de l'offre de repérage et de remobilisation semblent suffisamment larges pour englober ceux liés à l'expérimentation TZCLD, même si en pratique le projet du territoire 24 n'a pas été retenu.

de précisions sur ce qui est entendu par « opérateur », il convient de se référer à la liste des pièces constitutives de la candidature où il est indiqué qu'il faut transmettre « 6. Les derniers statuts constitutifs de la structure signés par le/la représentant·e légal·e » avec une déclinaison en « 7. des collectivités, des associations et des sociétés ».

TZCLD est une démarche, une expérimentation territoriale, qui ne prend en tant que telle pas une forme juridique de type collectivité, association, société telle que prévue par le cahier des charges issu de l'arrêté du 26 juin 2024 relatif aux organismes chargés du repérage et de l'accompagnement spécifique des personnes les plus éloignées de l'emploi. Elle ne correspond pas à un « opérateur ». En revanche, les entités qui souhaitent participer à cette expérimentation sont des personnes morales de droit public : des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale ou des groupes de collectivités territoriales. Ces entités sont en première ligne des composantes du réseau pour l'emploi. Par ce biais, TZCLD pourrait d'une certaine manière donc être impliqué dans le réseau pour l'emploi.

Si les collectivités participent à l'expérimentation, l'organe de gouvernance du projet TZCLD est le CLE. Celui-ci n'est pas membre de droit du réseau pour l'emploi mais *quid* de sa possibilité de s'y insérer comme organismes publics ou privés chargés du repérage des personnes les plus éloignées de l'emploi ? Le CLE est juridiquement un « simple » collectif, une instance politique et stratégique, mais pas un organisme ou un « opérateur » au sens du cahier des charges du 26 juin 2024. A ce titre, le CLE ne pourrait pas lui-même être candidat, quand bien même il est celui qui « organise, avec l'opérateur France Travail et les acteurs du territoire, les modalités d'accompagnement des personnes privées durablement d'emploi participant à l'expérimentation et identifie leurs besoins de formation¹⁶¹ ». Toutefois, certains CLE se sont constitués sous forme d'associations comme dans le cas du territoire 24. En ce cas le CLE devient une structure admise en qualité d'organisme ou d'« opérateur » et est recevable sur le reste des exigences posées par le cahier des charges du 26 juin 2024 et pourrait candidater pour devenir organisme chargé du repérage des personnes les plus éloignées de l'emploi au sens du réseau pour l'emploi.

En tout état de cause, la manière dont les expérimentations pourront être représentées (par la collectivité porteuse, par le CLE sous forme d'association, par les EBE...) dans les réseaux pour l'emploi qui se mettent en place restent donc marquées par des flous pratiques sur lesquels les acteurs auront à trancher (pour aller plus loin, cf. annexe 1). Pour autant, **au stade de notre enquête, les formes d'implication des instances des TZCLD comme le fonctionnement pratique des réseaux pour l'emploi sont encore trop peu installés pour fournir des conclusions définitives** sur ce point.

8.6. L'ambivalence syndicale vis-à-vis de TZCLD : entre engagement non prioritaire et difficulté à se saisir de l'objet

Le mouvement syndical à l'échelle nationale a globalement apporté un soutien à l'expérimentation, avec plus ou moins de réserves selon les organisations syndicales. Toutes les organisations syndicales ont par exemple voté pour l'avis de 2015 du CESE sur le projet d'expérimentation TZCLD (CESE, 2015), qui comportait certes certaines réserves notamment sur la nécessité de permettre des progressions de salaire au-delà du Smic ou le risque de substitution à l'emploi public, mais donnait un aval à la première loi d'expérimentation. Seules certaines composantes de la CGT, notamment le Comité national des travailleurs privés d'emploi et précaires, se sont prononcées assez vigoureusement contre l'expérimentation.

Dans les territoires expérimentaux enquêtés, la présence syndicale dans les instances de gouvernance est faible dans les territoires ruraux et petites villes (les organisations syndicales

¹⁶¹ 5° de l'article 14 du décret précité.

investissent parfois les EBE, notamment dans les élections des IRP, mais nous ne développons pas cette dimension ici). La présence est plus marquée sur les territoires urbains, et on peut faire l'hypothèse que si, dans la concurrence des intérêts militants, T'ZCLD n'est pas dans la priorité des agendas syndicaux, les grandes villes et leurs unions syndicales sont plus à même de trouver des disponibilités militantes.

Ainsi, sur le territoire 37, un·e représentant·e de la CFDT est actif·ve au CLE. Elle/il a été sollicité·e, au démarrage du projet, par l'Union Régionale Interprofessionnelle (URI) :

« La CFDT qui m'a appelée un jour en me disant “sur ton territoire, il y a une expérimentation qui se fait, la CFDT suit tout ce qui se fait sur zéro chômeur, et donc on aurait besoin de quelqu'un qui suit un petit peu ce qui se passe sur [territoire 37]”. »
(Représentant·e CFDT au CLE, territoire 37)

Le fait que le/la syndicaliste habite le territoire 37 et qu'il/elle soit salarié·e d'un service public de l'emploi justifie la sollicitation de l'URI CFDT : « “ça semble assez logique [que] ce soit toi”, ce qui m'a évidemment posé aucun souci. » raconte le/la représentant·e qui explique aussi que l'URI avait été sollicitée par un·e des membres de l'équipe projet qui a été membre de la CFDT. **L'URI lui a demandé d'être vigilant·e sur deux points notamment : d'une part, la prise en compte du respect des règles quant à la mise en place et au fonctionnement des instances représentatives du personnel et d'autre part l'enjeu de la non-concurrence** des activités.

« “Voilà, ce qui serait bien, c'est que tu participes, que tu regardes un peu ce qui s'y fait”. La CFDT n'a pas qu'un regard... je dirais paternaliste, bienveillant sur cette action-là. [...] Ce n'est pas, pour elle, le monde des bisounours. Elle est parfois un petit peu critique sur le modèle, donc c'est d'avoir un regard critique. Ce n'est pas un accompagnement béat de génial, un nouveau système économique en faveur des plus défavorisés, c'est génial, on adore, on soutient à 100%. [...] On évite qu'il y ait des dérives. Et ce côté CSE, on me l'avait dit au départ, on m'a dit, attention, fais gaffe, parce que ça, ça fait partie de leurs obligations à un moment. Des fois, ils ont tendance un petit peu à oublier. Et c'est aussi ton rôle de regarder à ce que ça se mette bien en place, parce que ce n'est pas parce que c'est un nouveau système qu'ils doivent laisser de côté leurs obligations légales d'employeur. [...] »
(Représentant·e CFDT au CLE, territoire 37)

Concernant la question de la suppléantarité de l'emploi ou de la justification du CLE d'engager l'EBE dans de la sous-traitance plutôt que de défendre l'embauche directe par les entreprises clientes : « La CFDT est présente. Il/elle intervient un petit peu. Il/elle était intervenu·e sur les cas [...] de la conciergerie et puis du poste d'animateur de maison de quartier » (Membre ATD, territoire 37). Le/la syndicaliste souligne que c'est un point difficile à traiter :

« Est-ce que, par exemple, faire de la restauration à emporter ou à livrer, est-ce que c'est concurrentiel d'un restaurant ? On a des restaurants, ils font que, il faut y aller, tu manges sur place, etc. Nous, ce qu'on peut en faire, c'est de la livraison à des étudiants, machin. C'est pas de la concurrence. Ben si, ça pourrait être de la concurrence, parce que les étudiants, ils vont plus manger au restaurant, ou ils allaient peut-être éventuellement. C'est difficile, comme question. Alors, elle est à la fois, je te dis, primordiale, légitime, et en même temps, pas facile... Alors, dans certains cas, c'est sans doute très facile, parce que si t'es sur un quartier où il y a zéro restaurant et que t'en proposes un, la question ne se pose pas, mais elle pourrait encore se poser, parce que... Dans la rue d'à côté de ton quartier, il y a peut-être un restaurant, il n'y a que la rue à traverser, puisqu'on est sur des zones quand même très délimitées. Et du coup, est-ce que c'est concurrentiel ou pas ? Parce que là, le quartier sur lequel ils sont, ils ne sont quand même qu'à 5 minutes en vélo du centre-ville. Est-ce que c'est concurrentiel, du coup ? La concurrence, elle joue uniquement sur le quartier lui-même. Ou est-ce qu'on estime quand même que, notamment sur du service, que tu sois dans ton

quartier, que tu sois à côté, tu peux le rendre le service ? » (Représentant·e CFDT au CLE, territoire 37)

Malgré ses interventions remarquées dans les débats du CLE sur cette question, il/elle reconnaît que cette validation des activités pose peu de problème en CLE : « Je n'ai jamais trouvé que ce sujet revenait fortement... Ou que les gens du CLE, au moment de la présentation des projets, posaient beaucoup de questions là-dessus. Ça n'a pas l'air d'être forcément ce qui les inquiète le plus. Alors ça peut être aussi parce qu'ils ont tout à fait confiance dans la façon dont ils travaillent et dont ils respectent les règles. » (Représentant·e CFDT au CLE, territoire 37)

Le/la représentant·e CFDT est, nous l'avons mentionné, salarié·e dans un service public de l'emploi ce qui le/la conduit à avoir un regard sensible sur la population que l'expérimentation permet de toucher à la différence du SPE.

« Ils sont invisibles, certes, mais quand on va les chercher, on s'aperçoit qu'ils sont nombreux. Et toute cette population de gens qui, souvent, s'auto-excluent eux-mêmes parce qu'ils sont... Ils s'imaginent à tort ou à raison, mais ne pas être employables. Ceux-là, on va les chercher, on leur dit, ben non, tu peux bosser. Peut-être pas un temps plein, peut-être pas dans une entreprise classique, mais chez nous, tu peux avoir quelque chose. Et du coup, ça j'adore. » (Représentant·e CFDT au CLE, territoire 37)

L'absence d'autres syndicats au CLE étonne le/la représentant·e qui estime qu'ils ont dû être sollicités. Il/elle souligne aussi le rôle de l'URI avec un·e secrétaire qui a en charge le dossier TZCLD au niveau régional et qui a réuni les syndicalistes, parfois retraités, qui suivent les projets sur d'autres territoires de la Région.

Sur le territoire 51, les syndicats (CGT et CFDT) sont présents depuis le début de l'expérimentation et participent activement à la vie du CLE et de l'EBE, il est donc intéressant de s'y attarder. Si la CGT est engagée dans le CLE, les débuts avec cette organisation syndicale ont été relativement conflictuels. Avant même l'habilitation, la CGT a tracté sur le territoire contre le projet, et s'est ensuite mobilisée dans le CLE. L'ancien·ne directeur·ice adjointe du centre social se souvient d'un des premiers CLE où il/elle a trouvé leur positionnement « extrême » et « décalé » par rapport aux projets et aux attentes des habitants.

Le/la syndicaliste CGT rencontré émet en effet un ensemble de critiques contre TZCLD, qui rejoignent les critiques faites à l'expérimentation au niveau national notamment par le comité de privés d'emplois CGT. Dans les comptes-rendus et nos propres observations de sessions du CLE, on retrouve notamment des interventions sur l'effet d'aubaine indirecte face aux manques d'emplois publics à la hauteur des besoins. Ainsi le/la syndicaliste CGT souligne :

« [TZCLD] vient recoller les pots cassés de territoires qui ont été laissés en jachère par le patronat, [...] mais aussi des collectivités territoriales et l'État qui, sous l'effet de baisse de financement ou de volonté politique, ont privatisé un certain nombre d'emplois [...] la question du gardiennage des immeubles, du paysage, ça revient beaucoup dans beaucoup dans des expérimentations urbaines. Le gardiennage des immeubles qui est fonctionnaire auparavant, et puis le paysage aussi. » (Représentant·e CGT au CLE, territoire 51)

Le risque selon le/la syndicaliste est de favoriser « une nouvelle forme de précarité en plus des chantiers d'insertion, de l'intérim, de la sous-traitance en cascade ». Il/elle critique enfin l'absence de formation qualifiante, de fiche de poste précise, et de convention collective et souligne le risque d'une convention collective réservée aux EBE qui entérinerait le fait que les travailleur·euses des EBE sont « des travailleurs qui ont moins de droits que d'autres. » (Représentant·e CGT au CLE, territoire 51)

Le/la syndicaliste émet enfin une critique plus fondamentale de l'expérimentation et sa dynamique générale sur les droits salariaux :

« On individualise la question de l'employabilité en faisant fi des garanties collectives qui sont celles de la protection sociale et de l'assurance chômage [...]. Et donc derrière, tu as l'idée de dire que l'expérimentation, elle permet de culpabiliser le chômeur qui coûte à la société, [...] en disant : plutôt que de payer une assurance chômage qui permet de vivre décemment malgré l'absence de travail et donc de se former et surtout de faire pression sur le patronat [...] On sort de cette logique-là, on va être sur une logique de dire "c'est la charité, il faut que les gens mangent à la fin du mois et on va les aider à manger à la fin du mois autant qu'ils peuvent" [...] La vision ATD Quart Monde, elle ne répond pas à cette logique de solidarité par le biais de la cotisation et de rapport de force vis-à-vis du patronat. » (Représentant·e CGT au CLE, territoire 51)

Néanmoins, **la position du/de la représentant·e syndicale reste ambivalente, à l'image encore une fois des positions de la CGT au niveau national**. Il/elle reconnaît que l'expérimentation « rend bien service à des gens qui, sinon, n'ont pas d'autres sources de revenus et sont dans la galère » et souligne que « dans la CGT, on n'a pas de position unanime. [...] Il y a des visions qui sont un peu issues d'une certaine forme de charité sociale, un peu d'inspiration catho de gauche qui est assez forte dans le mouvement ouvrier » (représentant·e CGT au CLE, territoire 51). *In fine*, le/la syndicaliste considère que c'est une expérimentation locale qui apporte certes des solutions concrètes, mais qui ne résout pas un problème de politique d'emploi qui est d'ordre macroéconomique. Ce qui n'est pas sans contradiction dans le fait de participer au CLE :

« L'objectif pour l'expérimentation nationale [...] c'est d'intégrer les organisations syndicales, qu'il n'y ait pas d'opposition fondamentale au projet, parce que c'est ce qui fait tout l'équilibre de cette expérimentation. [...] Une fois que tu es intégré dans l'expérimentation, c'est compliqué d'être positionné contre. » (Représentant·e CGT au CLE, territoire 51)

Sur le territoire 51, **la place des organisations syndicales**, notamment CGT et CFDT, **prend la forme d'un soutien plus ou moins critique** mais correspond à une implication néanmoins réelle. Cette place du syndicalisme s'explique notamment par **une pratique volontariste des initiateur·ices du projet TZCLD sur ce territoire**, comme le souligne cette bénévole : « il y a les syndicats, parce que moi j'ai insisté, je suis une syndicaliste invétérée, j'ai demandé qu'il y ait la présence des syndicats » (Bénévole TZCLD, territoire 51). Mais le positionnement des syndicats dans l'expérimentation reste ambivalent. Même si les relations se sont apaisées au fil du temps, selon le/la directeur·ice de l'EBE et le/la chargé·e de mission de l'équipe projet qui promeuvent eux aussi la participation des syndicats dans le CLE et l'EBE, les syndicats ne sont pas encore « convertis ».

Le/la bénévole de TZCLD qui a insisté sur la présence syndicale dans le CLE développe à cet égard sa conception du syndicalisme dans l'expérimentation comme partenaire constructif :

« Dans le CLE, je pense que c'est un espace de réflexion et de maturation, si on peut dire comme ça, de la structure même de l'entreprise. Parce que le syndicat, en principe, doit faire respecter les droits en respectant les personnes. [...] Je pense que le syndicat a une place dans l'entreprise. Mais je pense qu'il faut aussi que l'entreprise puisse arriver à mûrir un peu plus par rapport à son fonctionnement. Et mettre peut-être des règles, un règlement intérieur un peu plus précis, pour que les employés, les personnes qui travaillent, se sentent à l'aise, reconnus, et avec une dynamique possible par rapport à leur travail, leur formation, leurs compétences. Et je pense que le syndicat peut travailler là-dessus, mais il faut qu'il y ait un syndicat qui soit non pas agressif, mais qui comprenne bien la diversité des situations. » (Bénévole TZCLD, territoire 51)

Conclusion

La mise en œuvre des expérimentations dans les territoires habilités donne lieu à un intense travail d'opérationnalisation et d'interprétation de ce qu'est concrètement le droit à l'emploi sur les territoires expérimentaux, qui fait par ailleurs écho à certaines orientations défendues par le Fonds d'expérimentation.

Les CLE négocient à la marge les règles de définitions des personnes éligibles lorsque, dans certaines situations, la caractérisation d'une privation durable d'emploi reste floue car non objectivée par une inscription administrative sur la liste des demandeurs d'emploi ou le bénéfice d'un minima social. De la même manière, **on voit se dessiner des pratiques d'identification des volontaires** plus ou moins volontaristes ou soumises à des contraintes territoriales spécifiques qui changent la perception d'un enjeu central de l'expérimentation, celui de l'exhaustivité.

Mais c'est notamment **le passage à une conception partenariale de l'exhaustivité qui pèse le plus sur la conception du droit à l'emploi** et les pratiques de sa mise en œuvre. Les partenaires impliqués sont extrêmement dépendants des configurations locales. Toutes les expérimentations n'ont pas les mêmes acteurs à disposition sur leur territoire pour organiser des partenariats dans l'accompagnement et le placement des PPDE. Les adhésions au projet et les conditions matérielles de participation (éloignement, ressources humaines, nombre de TZCLD sur leur espace de compétence, priorités de l'agenda) sont également contingentes aux caractéristiques des territoires et déterminantes de la participation ou de l'implication de certains acteurs (France Travail, DDETS, organisations syndicales, etc.). Mais au-delà de spécificités locales, le droit à l'emploi est structurellement travaillé par la logique d'exhaustivité partenariale en changeant notamment le statut de l'EBE dans sa réalisation. **L'EBE ne serait plus qu'un outil parmi d'autres dans la boîte à outils de l'insertion**, amenant les CLE à déployer, en mobilisant les acteurs locaux de l'emploi et de l'insertion, les pratiques classiques de l'accompagnement socio-professionnel, même si la mise en coopération dans le cadre de TZCLD permet aussi certains déplacements dans les représentations et pratiques des acteurs de l'emploi et de l'insertion. On constate en conséquence que **des logiques de sélection en fonction d'une distance à l'emploi sont mobilisées pour orienter dans ou hors de l'EBE les PPDE identifiés comme volontaires, jusqu'à voir ressurgir un volant de PPDE jugés inemployables**, à rebours donc du postulat initial du projet selon lequel nul n'est inemployable. Les logiques de sélection introduites vont également se déployer par l'amendement plus ou moins à la marge selon les territoires de la logique selon laquelle l'intégration dans l'EBE doit suivre l'ordre d'inscription chronologique dans la liste de mobilisation. Les contraintes du travail obligent donc à certains amendements au principe de non sélection.

Ainsi, **la logique d'exhaustivité partenariale conduit les acteurs à interpréter le droit à l'emploi comme un droit à l'insertion** (un droit à l'employeur) et non comme un droit au travail (un droit au salaire - cf. Béraud et Higélé, 2020b). L'idée d'exhaustivité partenariale, en faisant de l'EBE une solution parmi d'autres, **minore les dimensions novatrices du projet directement liées aux possibilités offertes par l'EBE** : CDI, temps choisi, activité choisie.

Enfin si **le CLE**, pensé initialement comme outil de gouvernance ancré autour du déploiement de l'EBE, **est repositionné dans la logique d'exhaustivité territoriale davantage comme instance de coordination des acteurs de l'emploi et de l'insertion sur le territoire**, comment s'inscrit-il dans la réforme portée par la loi « pour le plein emploi » ? **Quelle place les CLE vont-ils pouvoir prendre en complémentarité (ou concurrence) avec les nouveaux réseaux pour l'emploi ou l'accompagnement renforcé des bénéficiaires du RSA** que la loi institue. Au stade de la mise en œuvre nous ne pouvons apporter de conclusions à ces questions.

L'expérimentation, par son caractère multidimensionnel et la complexité des conséquences induites dans les écosystèmes locaux de l'emploi et de l'insertion donne donc lieu à un intense

travail pratique de traduction continue des principes généraux du droit à l'emploi postulé par l'expérimentation. Pour autant **derrière la diversité des configurations locales, on peut voir une même tendance à penser le droit à l'emploi comme un droit à l'insertion mettant à distance l'idée que Territoire zéro chômeur constituerait également un outil de démocratisation de la production et d'émancipation du travail.** Le projet initial d'inversion de la logique de l'emploi, de pouvoir d'action des PPDE eux-mêmes (Béraud et Higelé, 2020b ; Higelé, 2022) est remis au profit d'une logique de publics dont on mesure les freins et qu'on oriente dans telle ou telle solution d'emploi dont l'EBE est une nouvelle modalité.

Chapitre 9. Contestation, coopération ou désintérêt. Déployer l'activité des EBE dans le tissu économique local

TZCLD fonde la promesse de résorber et même éradiquer le chômage de longue durée sur le postulat selon lequel le travail ne manque pas, car de nombreux besoins non satisfaits dans les territoires ne demandent qu'à trouver le déploiement de ces travaux utiles pourvoyeurs d'emploi. En déployant un outil de concrétisation du droit à l'emploi – l'EBE – dont l'activité doit s'inscrire en complémentarité du tissu économique existant, mais aussi en considérant que la recherche d'exhaustivité dans l'accès à ce droit passe par la mobilisation des partenaires (voir le chapitre 8), TZCLD implique de fait le « monde économique » dans sa stratégie d'éradication du chômage de longue durée. Dès lors, dans quelle mesure, et sous quelle forme, le « monde économique » et ses représentants (acteurs consulaires, associations d'entreprises, organisations patronales) sont-ils associés au pilotage et à la réalisation des projets locaux ? Lorsqu'il l'est, de quel « monde économique » parle-t-on ?

Les relations à ce qu'on pourrait qualifier de tissu économique local se caractérisent par trois dynamiques non exclusives selon les acteurs économiques concernés et par ailleurs mouvantes dans le temps : une critique de la concurrence déloyale et la volonté de contenir l'activité des EBE ; une pratique de coopération, de sous-traitance et de partage du marché ; ou un désintérêt pour l'expérimentation. Cette dimension est travaillée spécifiquement par le projet de recherche ACME mais nous fournissons dans ce chapitre des éléments issus en particulier des territoires qui ne sont pas communs aux deux équipes de recherche DYNAMIT et ACME.

9.1. Critique de la concurrence déloyale : contenir le déploiement des EBE

Concernant la contrainte de non-concurrence que s'imposent les TZCLD, **la place des SIAE est souvent centrale dans la dynamique** des expérimentations. La place qu'elles occupent sur les territoires observés est plus ou moins importante, mais **il y a toujours au moins une structure sur le territoire ou à proximité, et elles sont parfois très nombreuses (cf. territoire 61), ce qui pose la question d'un partage socio-économique à opérer entre EBE et SIAE**. En effet, les structures de l'IAE ont des activités peu qualifiées et des cibles de recrutement (personnes en difficulté d'insertion) qui peuvent facilement se recouper avec celles des EBE. À cela s'ajoute des interlocuteurs institutionnels et des financeurs communs pouvant faire apparaître les EBE (et les CLE) comme des structures concurrentes aux SIAE dans l'accès aux ressources, ce qui est en partie vrai s'agissant des Conseils départementaux, pouvant générer une forme de méfiance.

Nous pouvons faire l'hypothèse de quatre formes de concurrence entre les SIAE et les EBE :

- o **Concurrence aux activités** puisque EBE et SIAE déploient des activités similaires, souvent considérées d'utilité sociale ou environnementale, à la fois peu qualifiées et intenses en main-d'œuvre. De fait, beaucoup d'activités développées dans les EBE le sont traditionnellement dans les SIAE (recyclerie, gestion de déchets, maraîchage, petits travaux, garage solidaire, mobilité solidaire, conciergerie, etc.).
- o **Concurrence aux publics**. On peut émettre l'hypothèse que les SIAE et les EBE sont en mesure de recruter des publics similaires. Se pose alors la question de la manière dont se répartissent les PPDE dans un contexte où les EBE proposent de meilleures conditions d'emploi (CDI à temps choisi) mais aussi où le CLE est en capacité de repérer et d'accompagner des publics que Pôle emploi n'arrive pas à toucher.

- o **Concurrence aux soutiens financiers institutionnels.** SIAE et EBE sont potentiellement en relation avec les mêmes institutions et collectivités. Comment l'introduction d'une EBE impacte la répartition de la commande publique ou les subventions publiques ?
- o **Concurrence symbolique.** Les jeux de concurrence s'expliquent aussi par la forte politisation qui entoure les expérimentations TZCLD au niveau local : fort soutien des élus, objet politique au fort rayonnement réputationnel et médiatique donnant le sentiment aux acteurs "traditionnels" d'être relégués derrière la popularité ou l'attention portée à TZCLD présenté comme "la" solution au chômage de longue durée.

Ces différentes formes de concurrence sont d'ailleurs relevées par le Fonds d'expérimentation dans ses débats préalables à la seconde loi (ce que nous avons constaté dans l'analyse des PV de son conseil d'administration) et on les retrouve, plus tard, dans le bilan du Fonds publié en 2025 :

« Sur le terrain toutefois nous pourrions nous attendre à ce que cette articulation n'aille pas de soi : la poursuite d'un même objectif s'accompagne nécessairement d'un **risque de concurrence sur les ressources budgétaires, sur la prise en charge des personnes ou sur la mise en œuvre d'activités utiles**. C'est bien sûr un fonctionnement efficace du CLE qui est susceptible dans la durée de désamorcer les préventions réciproques et de les organiser dans un projet partagé. » (ETCLD, *Bilan final de l'expérimentation*, 2025, p.26).

Sur nos terrains, **le territoire 61 est caractéristique des enjeux de concurrence entre les EBE et les SIAE**, plus particulièrement sur les concurrences aux activités, aux subventions et en termes symboliques. Avec quatre structures de l'IAE implantées sur le territoire d'expérimentation (2 ACI, une AI et une EI), plus deux autres SIAE de l'agglomération ainsi que deux associations caritatives qui ont également une activité de recyclerie-réemploi, le territoire 61 se trouve largement doté en SIAE. Ce contexte a amené les porteur·euses du projet à intégrer dès le départ, au moment de la constitution du dossier, les responsables de ces structures de manière à trouver des voies de synergie dans cet écosystème :

« On a mis l'IAE dans le projet dès le départ. [...] On leur a expliqué le projet, est-ce que vous êtes intéressés pour participer au projet, de loin, mais simplement être là et nous aider éventuellement, nous donner des idées, etc., et partager avec nous » (Membre CLE, territoire 61) ; « Gérer TZ tout seul, sans la notion de territoire, donc de l'IAE, ça paraissait compliqué. » (Responsable CD, territoire 61)

Pour les représentants de l'État, la présence d'un tissu de l'IAE de cette importance sur le territoire représentait un point de vigilance important pour la construction du projet et en particulier le choix des activités complémentaires et non concurrentes, présageant certaines difficultés :

« Là où on avait mis en garde les porteurs de projets, c'est sur le fait qu'aussi sur [territoire 61], très proche [du chef-lieu du département], on avait un tissu notamment associatif de l'IAE très développé. Quand on sait que c'est une des réponses premières, en tout cas au premier plan, pour les bénéficiaires du RSA ou les minima sociaux, les bénéficiaires loin de l'emploi, il ne nous semblait pas très opportun de développer de nouvelles activités, puisque le sujet c'était quand même de faire vivre ce modèle-là, là où il y a déjà beaucoup de structures de l'insertion qui développent des activités. Et donc dans le choix des activités complémentaires et non concurrentes de celles qui existent, on les a mis en vigilance sur le fait que ça allait être compliqué. » (Responsable DDETS 1, territoire 61)

Favoriser l'implication des structures de l'IAE était selon ces mêmes représentants de l'État indispensable pour préserver l'équilibre du territoire : « L'équilibre du territoire ne peut passer que

par cette collaboration, en tout cas ce travail de connaissance des uns et des autres. » (Responsable DDETS 2, territoire 61)

Le/la président·e du CLE, qui a porté le projet sur le territoire, souligne que **l'entreprise de conviction auprès des acteurs des SIAE ne s'est pas faite sans mal** au départ sans doute parce que beaucoup d'efforts avaient été déployés pour défendre le projet d'expérimentation TZ dans la concurrence symbolique qui s'était créée avec l'IAE :

« On a tellement défendu TZ que moi, je me suis mis à dos toutes les autres structures d'insertion "Ah, vous les aimez bien, vous ne parlez jamais de nous" [...] Donc, dès qu'on a été habilité, j'ai réuni toutes les structures d'insertion et j'ai dit, "écoutez, vous vous êtes méfié du projet, vous avez pensé qu'il allait vous bouffer, vous avez vu, vous êtes encore vivant. C'est quand même pas si mal. Il y avait de la place encore pour ce projet". » (Président·e du CLE, territoire 61)

Pour autant, **cette méfiance ne s'est pas forcément dissipée chez tous les responsables de ces structures** : « au début, les structures d'insertion par l'activité économique ont eu peur, en fait, ont eu peur quand même de territoire zéro chômeur, ont eu peur des activités mises en place et ont eu peur que ça prenne leur marché » (Responsable EBE, territoire 61). Ainsi, si les structures ont accepté de participer au projet, c'était pour vérifier que celui-ci ne leur ferait pas d'ombre :

« Et l'IAE est montée dans le projet, mais uniquement, c'était caricatural parfois, ils étaient juste là pour vérifier qu'on ne leur faisait pas d'ombre. J'ai assisté à des trucs qui étaient pendables. » (Membre CLE, territoire 61) ; « au début, c'était extrêmement tendu entre les structures de l'IAE et les porteurs du projet TZ, ce qui est toujours le cas de temps en temps. » (Responsable DDETS, territoire 61)

Pour un·e directeur·ice d'un chantier d'insertion, il y a depuis le départ de l'expérimentation un problème de clarification du positionnement de l'EBE, ce qui la conduit à une posture plutôt attentiste pour ne pas dire de méfiance :

« Dans cette expérimentation-là, j'ai plus eu le sentiment, alors pas d'être manipulée non plus, on ne va pas exagérer, mais j'ai plus été sur la défensive, mais je me suis dit, c'est bizarre, c'est quoi, c'est étrange, ça va donner quoi, qu'est-ce qu'ils attendent de nous, je ne comprends pas. Vous voyez, des questions, un manque de clarté. Vraiment. Et ils n'ont pas fait l'effort de m'éclaircir tout ça. Moi, je suis attentiste, complètement attentiste. Alors après, des fois, néanmoins, on discute et on se dit, ça serait quand même bien qu'on creuse un peu la chose. » (Direction SIAE2, territoire 61)

Pour ce·tte même directeur·ice, les porteurs du projet auraient un discours qui ne correspond pas à ce qui est pratiqué :

« Alors, ils nous disent, on ne doit pas venir en concurrence d'une SIAE [...] mais ils me font de la concurrence. Après, mon financeur me dit que c'est comme ça [...] on nous dit, on ne va pas venir vous faire concurrence. Et quand on montre que ça fait concurrence, il ne faut rien dire. » (Direction SIAE2, territoire 61).

Les comptes rendus (CR) de la commission activités du CLE montrent que la question de concurrence est un point d'attention sinon de tension entre les porteurs du projet et les SIAE. Ces CR relatent ainsi la manière dont certaines SIAE cherchent à préserver leurs domaines d'activités. Sur une proposition de développer dans l'EBE une activité d'entretien de sépultures, « dans son courrier daté du 22 février 2022, adressé au CLE, la gouvernance de [la SIAE1] [...] demande que le CLE reconnaisse la possible mise en concurrence [de SIAE1] avec la future EBE » (CR CLE fev. 2022). Le CLE va également écarter l'activité de friperie dans la ressourcerie prévue dans l'EBE, car le/la président·e d'une association caritative qui développe cette activité note qu'« ouvrir une seconde friperie sur le même secteur ne pourra que mettre à mal celle déjà

existante » et SIAE2 « s'interroge sur le risque de voir le volume de collecte (apports volontaires) et la fréquentation baisser au sein de la friperie » de SIAE2 sur la ville centre (CR CLE fev. 2022) ; « lors de la commission travaux utiles du 29 mars 2022, deux structures ont mis en avant une potentielle concurrence » avec leur propre activité ; « Le/la président·e rappelle que [deux SIAE] ont fait valoir une concurrence vis-à-vis de leurs activités » (CR CLE avril 2022). Concernant le projet d'une activité d'évacuation de déchets verts, le/la responsable de SIAE1 « demande que la fiche soit modifiée, car [...], selon lui/elle, ce sont des activités qu'aujourd'hui [SIAE1] fait donc nous sommes concurrentiels » (CR CLE, mai 2022). De même, les tâches qui sont déléguées par les communes sont déjà assurées par un recours aux structures de l'IAE et cela peut contribuer à des blocages : « on a aussi sollicité les communes pour qu'elles nous fassent leur liste de tâches qu'elles pourraient confier... ça a été compliqué sur [commune de l'expérimentation] parce qu'on a le chantier d'insertion [SIAE5], l'association intermédiaire [SIAE1] qui fait tout ce qui est services aux particuliers et aux collectivités. Et donc là, ça a été le blocage en fait. » (Chef·fe de projet, territoire 61)

Cette crainte des SIAE quant aux effets de concurrence est sans doute renforcée par le contexte d'incertitude sur la pérennité des aides publiques et une forme de sentiment de concurrence aux aides publiques, comme le souligne ce/cette directeur·ice d'ACI : « on sent déjà des tensions sur le modèle économique du chantier. Commence à poindre une réduction des subventions qu'on pouvait obtenir » (direction SIAE2, territoire 61). Cette crainte est d'ailleurs relayée par les services de l'État pour ce qui concerne la contribution du Conseil départemental. L'enveloppe financière étant constante, ce qui est attribué à l'EBE se traduit par un effet d'éviction sur le soutien aux structures de l'IAE, créant une forme de concurrence financière entre l'expérimentation TZ et ces structures :

« Là où c'est complexe, ou en tout cas, nous on y met beaucoup, beaucoup, beaucoup de vigilance, c'est le co-financeur, c'est-à-dire le Conseil départemental, qui, lui, depuis la création de la structure, a mobilisé des moyens financiers à enveloppe constante sur ses crédits d'intervention de cofinancement de l'IAE. Je résume. Il n'a pu intervenir qu'en partageant le gâteau avec des parts plus petites pour les autres. C'est le gros point de vigilance quand on met en face et en miroir la volonté d'extension et de croissance de l'EBE. Plus l'EBE augmente, plus nous, derrière, nous devons... Pour être très complet·e jusqu'au bout, jusqu'en 2023, la ligne qui nous était attribuée au titre de l'IAE nous permettait de compenser le retrait du CD sur l'IAE qu'il donnait au bénéfice de TZ et on compensait. Ça ne se voyait pas pour les structures. On faisait appel à des lignes financières supplémentaires [...]. Depuis 2024, c'est terminé. On est à moyens constants sur notre enveloppe aussi. C'est-à-dire qu'à chaque fois que le Conseil départemental, et on va le voir, va donner, mécaniquement, donner plus à Territoires zéro chômeur dans sa croissance de CDI, il va donner moins à l'IAE aux structures d'insertion en cofinancement, et donc on ne pourra plus, nous, compenser. Donc on va arriver à un moment, à une difficulté, et faire des choix, et on va vraiment arriver sans doute sur un mode de concurrence financière pour le coup. » (Responsable DDETS, territoire 61)

Sur le territoire 51 (QPV d'une grande ville), le choix initial des porteurs du projet a été d'intégrer la seule structure d'insertion comprise dans le périmètre *stricto sensu* du territoire (une régie de quartier). Il y a là un effet de bord, particulièrement visible en territoire urbain dense, dont les acteurs ont peut-être joué en écartant certaines SIAE qui opéraient à proximité et embauchaient probablement des habitants du quartier. Aujourd'hui ces SIAE voisines sont invitées aux plénières du CLE, mais n'y participent pas véritablement. Néanmoins, **quelques rencontres ont permis de sortir, en partie, d'une forme d'invisibilisation des tensions sur les questions de non-concurrence** et de participer à les résoudre :

R- « Il n'y a pas de grands opposants publics [à T'ZCLD]. Il y a failli avoir avec les structures d'insertion quand même.

Q- La régie ou d'autres ?

R- D'autres, qui ne sont pas forcément... Si tu veux, l'équipe locale TCZLD, [...] ils se protégeaient, je pense, en étant juste sur leur territoire [...]. Moi, c'est vrai que quand je suis arrivé·e, pour les habitants oui, mais pour le reste, je ne fonctionne pas comme ça parce qu'on est en territoire urbain. Du coup, je suis vite allé·e chercher et informer aussi des autres structures d'insertion assez proches qui embauchent des gens du [territoire 51].

Q- Parce qu'il y a qui ?

R- En fait, il y en a plein. Ils sont tous là. C'est des entreprises d'insertion [du département], de [la ville] et du [quartier]. [...]

Q- Mais ils ne sont pas au CLE ?

R- Mais ils ne sont pas au CLE. [...]

Q- Tu penses qu'ils ne sont volontairement pas au CLE ?

R- Ils étaient volontairement parce qu'ils n'étaient pas invités. [...]

Q- C'est-à-dire que c'était volontaire qu'ils ne soient pas invités ?

R- C'était volontaire dans le sens où, vu qu'ils n'étaient pas dans le territoire-là, ils n'étaient pas invités. [...] En tout cas, aux deux derniers CLE, ils étaient invités. Il y en a certains qui sont venus. [...] On a fait une réunion où je les ai tous réunis avec le maire. [...] Et là, tu avais des oppositions, tu avais des oppositions assez claires. Sauf que ça a permis de discuter, le maire était présent, on a discuté, remis les bonnes bases. Du coup, maintenant, ça va, on ne parle pas d'opposition. » (Chef·fe de projet, territoire 51)

Sur le territoire 18, il n'y a qu'une seule SIAE. Les activités développées par l'EBE sont celles qui avaient été prévues dans le dossier d'habilitation, donc pensées avec les membres du CLE, ce qui a permis de travailler en amont la question de la non-concurrence et de la complémentarité des activités. La grappe régionale est pilotée par un·e ancien·ne professionnel·le de l'IAE qui a posé d'emblée, dans l'accompagnement des projets, la nécessité de penser la non-concurrence voire la coopération et le partenariat avec l'IAE. **La place des SIAE ne se pose donc pas dans les termes d'une concurrence, mais plutôt dans ceux du manque de structures qui pourraient servir de débouchés hors de l'EBE pour les PPDE, ou éventuellement dans une crainte d'un risque de concurrence d'accès aux subsides publics** à l'échelle départementale, dans un département particulièrement en crise budgétairement parlant.

Si la question de la concurrence est plus manifeste avec les SIAE compte tenu du registre d'activités et des cibles de recrutement qu'elles ont en commun avec les EBE, **il arrive également, plus marginalement, que certains autres acteurs du monde économique se manifestent en opposition au déploiement de certaines activités de l'EBE.**

Sur le territoire 24, le/la président·e de la chambre consulaire (qui est passé·e par le Medef et a été aussi directeur·ice de SIAE) indique sa crainte d'une certaine concurrence déloyale même si le propos relève davantage d'une forme de prévention ou de fantasme que d'un constat étayé :

« C'est pour ça que la chambre consulaire à l'époque est signataire de la convention [avec les projets T'ZCLC du département] [...] pour s'assurer que les personnes qui rentrent ont bien le profil, et surtout que les boulots qui vont être faits dans le cadre des EBE n'aillent pas faire concurrence aux entreprises locales, ce qui va forcément commencer à être le cas. On va vite recruter sur de l'entretien de l'espace vert, sur du ménage, sur ce que fait aussi l'association intermédiaire, et pas que ! [...] Quand on ambitionne d'avoir 200, 300, 400, voire 500 personnes par les EBE, à un moment donné, le boulot qu'on va leur confier, forcément, on va se marcher sur les pieds, avec des boîtes traditionnelles, forcément. » (Président·e chambre consulaire, territoire 24)

Il/elle note également une forme de contradiction à investir dans les EBE quand certaines entreprises sont en pénurie de main-d'œuvre :

« Je ne dis pas que c'est facile. Je ne dis pas que les gens qui aujourd'hui intègrent l'EBE pourraient travailler dans les entreprises, mais je pense que l'argent qui est effectivement mobilisé sur les EBE pourrait être mobilisé justement pour aider les gens à se déplacer. »
(Président·e de chambre consulaire, territoire 24)

On retrouve d'ailleurs un discours patronal similaire quant à une forme de risque de concurrence déloyale à l'embauche dans les débats internes au Fonds. Ainsi, dans un procès-verbal du conseil d'administration du Fonds, un·e représentant·e d'une organisation patronale exprime être en accord avec l'idée de droit à l'emploi, mais souhaite que ce droit à l'emploi soit mis au service des entreprises marchandes pour résoudre les problématiques de « pénurie » de main d'œuvre. En réponse, un·e membre de la direction du Fonds indique que les entreprises recherchent parfois des qualifications ou des capacités qui ne correspondent pas à celles détenues par les publics identifiés par les TZCLD.

Concernant le territoire 18, nous avons également relevé une situation de tension sur les questions de concurrence avec le secteur marchand concernant un projet d'extension à partir des activités initiales de recyclage de l'EBE. La chambre des métiers et de l'artisanat (CMA) y a vu une concurrence déloyale à l'égard d'un de ses membres et a donc contesté en CLE l'opportunité de cette activité : « Sur les acteurs du CLE, il n'y a pas de ligne de tension à part avec la Chambre des métiers qui défend ses représentants. » (Chef·fe service communauté de communes, membre du CLE, territoire 18). Depuis la création de l'EBE sur le territoire 18 et l'habilitation d'autres territoires dans le département, la CMA a pris conscience de la nécessité d'être plus présente dans les CLE du département, mais dans une posture qui consiste essentiellement à défendre les intérêts de ses membres. Elle manque toutefois de ressources humaines sur les territoires éloignés de la métropole pour participer régulièrement aux réunions du CLE.

9.2. Un déploiement de l'activité en collaboration ou compromis avec les structures de l'ESS

Les TZCLD réussissent également à **déployer des collaborations avec certains acteurs économiques** mais ceux-ci relèvent **la plupart du temps d'acteurs de l'ESS** sensibilisés aux questions d'insertion ou de développement de travaux socialement utiles sur le territoire.

Sur le territoire 37, bien que le/la co-président·e de l'EBE soit issu·e de la CCI, l'analyse du modèle socio-économique de l'EBE montre que **les quelques contrats de prestations conclus concernent des entreprises structurellement liées aux politiques publiques et/ou relevant de l'ESS** : une maison de retraite mutualiste, un espace d'incubation entrepreneurial référencé parmi les tiers-lieux, des écoles post-bacs implantées sur le quartier et des entreprises de l'ESS au sens large. L'association initiatrice du projet TZCLD sur le territoire a elle-même recours à un poste d'aide animateur issu de l'EBE et envisage d'autres recours à l'EBE pour assurer sa propre activité, ce qui interroge la réalité de la complémentarité de l'emploi :

« Parce qu'on réfléchit justement à faire en sorte que l'expérimentation elle puisse bénéficier aussi à [association initiatrice]. Parce que [association initiatrice] reste une entreprise sur le territoire, mine de rien. Et ce n'est pas parce que [association initiatrice] est à l'origine de l'expérimentation qu'il ne peut pas en profiter. Et nous, avec la baisse des dotations [...] on s'est dit qu'on avait aussi une carte à jouer [...] en bénéficiant au moins pédagogiquement et économiquement surtout de l'EBE sur le territoire. C'est-à-dire faire embaucher des... on réfléchit à des niches d'activités [...] en créant de l'emploi à moindre coût quelque part, pour

nous parce que ça nous coûte aussi moins cher. Là, on l'a fait pour un poste d'aide animateur qui n'existait pas chez nous. » (Salarié·e 2 association initiatrice, territoire 37)

Sur le territoire 61, pour certaines SIAE, l'expérimentation TZCLD représente une opportunité pour développer des coopérations. C'est en particulier la position tenue par la direction de la SIAE3 et dans une moindre mesure par la SIAE4. Pour SIAE3, le problème de concurrence est une question qui ne se pose pas : « on est plutôt un peu bisounours là-dessus. On pense qu'il y a de la place pour tout le monde » (direction SIAE3). Le/la directeur·ice de cette SIAE explique comment il/elle a plutôt (rapidement) envisagé la complémentarité entre les activités développées par sa structure et l'expérimentation TZCLD, la sous-traitance auprès de l'EBE permettant à l'entreprise d'insertion de ne pas franchir le seuil de 50 salarié·es, mais surtout de contribuer au développement d'une nouvelle entreprise locale :

« Je ne cherchais pas un prestataire nécessairement, mais j'ai été à leur assemblée générale, leur conseil d'administration [...] je sais qu'ils cherchaient des moyens... du travail, quoi [...] Et puis, j'ai réfléchi et je me suis dit, au fond, le... Pour moi, [le tri] [...], c'est une activité qui pourrait se faire. [...] j'ai exposé le problème que moi j'avais, et que j'étais intéressée pour travailler avec eux [...] Et puis moi, je préférerais travailler avec TZ parce que c'était à [Territoire 61] aussi. » (Direction SIAE3, territoire 61)

Il y a dans le discours de la direction de [SIAE3] des éléments qui invitent à **considérer le partenariat avec TZCLD comme une contribution nécessaire voire indispensable à la construction de l'expérimentation** : « sans les partenaires comme nous, [l'EBE], par exemple, aurait des difficultés à se construire » (Direction SIAE3, territoire 61). De fait, c'est sur la base de la sous-traitance confiée à l'EBE par cette SIAE que le modèle économique de l'expérimentation s'est principalement construit. Les activités sous-traitées dans le cadre de ce partenariat sont celles qui occupent le plus de salariés dans l'EBE et qui dégagent la part relative de chiffre d'affaires la plus conséquente : « les activités de tri [...] et de chiffonnage, qui est un partenariat avec une autre entreprise d'insertion [...]. Ça, c'est quand même, entre guillemets, économiquement, c'est notre vache à lait » (Direction EBE, territoire 61).

Une autre SIAE était plus réservée au début de l'expérimentation mais a ensuite adhéré au projet voyant qu'il n'y avait pas matière à concurrence, mais plutôt à synergie : « SIAE4, c'est pareil. Ils ont été présents dès le départ, mais simplement pour bien vérifier qu'on ne leur faisait pas d'ombre. Alors, maintenant ça commence un peu à changer » (membre CLE, territoire 61). Les partenariats sont donc apparus mais encore peu avancés :

« [l'implication de SIAE4 dans le projet] C'est toujours d'apporter des activités de sous-traitance qui pourraient être lucratives pour l'EBE. C'est un complément à leur activité. Alors il y a eu quelques pistes. Pour le moment, il n'y en a pas eu de réellement concrétisées [...] on voit que ça végète un peu. » (Direction SIAE4, territoire 61).

Pour compléter ce point, notons que c'est au niveau de la commission activités du CLE, où se tiennent les échanges entre les SIAE et les porteurs du projet TZCLD, que se dessinent les compromis. De manière à respecter le principe de non concurrence, les activités qu'envisage de développer l'EBE sont soumises à l'approbation par les SIAE qui peuvent alors formuler des exigences sur différents aspects opératoires comme en témoignent les CR de la commission : « il n'y a pas de problème pour [SIAE3] si l'EBE désire vendre de la friperie dans sa ressourcerie dans le volume limité à sa surface actuelle » ; « [SIAE2] accepte que l'EBE mette en place un atelier réparation de l'électroménager mais demande à ce que l'EBE communique sur ce service dans le sens d'une prestation locale afin que les habitants [de la ville centre] s'orientent vers [SIAE 2]. » (CR CLE fev. 2022).

Cela vaut également pour des activités qui ne sont pas développées par les SIAE mais sur lesquelles elles pourraient éventuellement se positionner. Ainsi, il apparaît que l'EBE ne peut organiser une

activité que si les SIAE du territoire, non seulement n'ont pas déjà cette activité, mais se désintéressent de nouvelles activités potentielles. Par exemple, concernant une activité de collecte de cartons pour les commerçants du territoire, face aux contraintes d'organisation, [SIAE1] « informe le CLE que [SIAE1] n'est plus intéressée par la prestation » et laisse donc à l'EBE la possibilité de développer l'activité » (CR CLE fév. 2022). Ou encore un ACI qui pourrait éventuellement être intéressé par une activité de transformation-conserverie annonce que « [SIAE4] ne s'oppose pas à la création de l'atelier transformation mais il est convenu de faire un point régulier sur le développement des activités respectives des deux structures pour s'assurer du maintien de la complémentarité » (CR CLE fév. 2022).

Parfois, le compromis se fait en déployant de nouvelles activités mais en collaboration comme pour le nettoyage et retouche pour réemploi de textile qui se fait en répartition avec SIAE5, en collaboration/sous-traitance de SIAE3 (cf. CR CLE fév. 2024) ou la collecte de déchets ménagers diffus pour la commune « Territoire 61 » répartie entre l'EBE et SIAE1 (CR CLE juillet 2024). Pour autant, il arrive que certaines exigences formulées par les SIAE soient considérées comme abusives et contournées comme dans le cas d'une recyclerie : « [SIAE2] nous a dit "ok", vous avez le droit de faire une recyclerie, mais elle ne doit pas dépasser 70 m²... J'ai explosé les contraintes, parce que c'est du foutage de gueule, 70 m²... Donc, on est à plus de 200 m²... J'essaie de voir jusqu'où on peut tendre l'élastique. Tant que personne ne crie, c'est que je peux tendre l'élastique » (Direction EBE, territoire 61).

Au final, c'est en travaillant dès le départ avec les SIAE, en les associant à la gouvernance du projet (CLE), en consacrant beaucoup de temps en commission pour s'assurer de la non concurrence, que le modèle économique de l'EBE a pu progressivement être élaboré :

« Dans le cadre des activités à trouver pour l'EBE, ça a été très compliqué. Dans la mesure où on avait [...] autour de [Territoire 61] beaucoup d'IAE qui étaient déjà dans des activités bien spécifiques, [...] trouver des activités nouvelles pour ne pas concurrencer l'IAE, ça a été très compliqué. Tous les partenaires se sont réunis avec l'IAE. On faisait des réunions en se disant « tiens, on a une idée d'activité là-dessus ». L'IAE disait « attention, moi j'y suis déjà ». Par contre, si vous allez sur cette spécificité-là, je n'y suis pas, donc vous pouvez y aller. Donc je trouvais que c'était très chronophage de mettre ça en place et de trouver les bonnes activités. Donc là, maintenant, c'est lancé. Mais au début de la mise en place, on a passé pas mal de réunions sur les commissions. » (Responsable Pôle emploi/France Travail, territoire 61)

Pour maintenir ce déploiement d'une coordination fructueuse, la commune du territoire 61 a également mis en place un Dispositif local d'accompagnement dont « l'objectif, dans un premier temps, ça va être de mettre en place une charte partenariale entre toutes les associations et structures d'insertion de la commune. » (Elu·e municipal·e, membre CLE, territoire 61)

9.3. Désintérêt pour TZCLD : l'absence d'implication des acteurs du secteur marchand lucratif

Sur les territoires étudiés, **le constat est globalement celui d'un désintérêt des entreprises du secteur marchand lucratif et de leurs représentants pour l'expérimentation.** C'est une difficulté à deux niveaux pour les TZCLD. D'une part, la recherche d'exhaustivité nécessiterait aussi des débouchés d'emplois dans le secteur marchand¹⁶², et d'autre part, la viabilité des EBE passe aussi par la coopération avec des entreprises clientes.

¹⁶² Sur le territoire 62 habilité en 2017, un contrat de sous-traitance avec une entreprise du secteur médico-social s'est ensuite traduit par quelques embauches directes mais l'expérience est marginale.

Ainsi, sur le territoire 18, il y a la volonté d'embarquer le secteur marchand dans l'expérimentation :

« je pense que pour l'instant, il n'y a pas une... une compréhension complète de notre rôle dans le paysage économique local [...] un des rôles de l'EBE, c'est de se positionner en soutien des acteurs économiques du territoire, en soutien pour soutenir leur activité, venir en prestation de sous-traitance pour leur activité, pour leur permettre de répondre à des plus gros marchés, etc. Et pour l'instant, on sent que ce n'est pas encore pleinement compris. » (Directeur·ice de l'EBE, territoire 18)

Pour autant, le manque de ressources humaines dans l'encadrement de l'EBE a empêché d'organiser cette mobilisation : « Pour l'instant, on n'a rien formalisé. C'est un peu vraiment du cas par cas et de l'opportunité. » (Directeur·ice de l'EBE, territoire 18). L'EBE ne peut pas non plus trouver de relai important dans le CLE étant donné l'absence durant plusieurs mois d'une chef·fe de service développement économique à la communauté de communes : « L'ensemble des acteurs avec qui on travaille ont des surcharges de boulot énormes et qu'on est dans un monde où quand même tout le monde est beaucoup dans son couloir » (Chef·fe de service communauté de communes, membre du CLE, territoire 18). Ce désintérêt du tissu économique local se ressent dans la représentation dans le CLE :

« Pour moi, dans ce CLE, il manque, pour tous les CLE que j'ai réalisés, j'en ai fait trois depuis que je suis arrivée, **il manque les entreprises**. On a les acteurs locaux, on a donc la DDETS, le département, France Travail, Mission Locale, les organismes conventionnés, les SIAE, tout le monde est présent, mais il n'y a pas d'entreprise. » (Membre de l'équipe projet, territoire 18)

Cette faible implication des entreprises, compte tenu du faible nombre de SIAE sur le territoire 18, pose des problèmes de débouchés hors EBE. La faible implication de France Travail est également pointée dans cette incapacité à mobiliser les entreprises locales :

« Ils [France Travail] ont un service placement. Ils ont quatre conseillers agences qui sont spécifiques relations entreprises. Et donc, ils couvrent les entreprises de la "comcom". La seule personne actuellement qui me relaie un peu, qui fait le relais un peu par rapport aux entreprises, c'est le/la président·e du CLE et le/la président·e de l'Asso TZ, XXX, le/la maire de Territoire 18, qui, dès qu'il/elle croise des entreprises, prend des cartes et me les file et parle de nous. Du coup, ça a pu déboucher sur deux ou trois embauches grâce à ce travail-là. Mais voilà, deux, trois embauches, c'est super. Moi, je prends tout pour ma file [de mobilisation]. Mais ouais, France Travail, joue pas le jeu, encore une fois. » (Membre équipe projet, territoire 18)

Enfin s'agissant des débouchés pour les activités de l'EBE, on notera qu'une activité qui était censée devenir une « vache à lait » de l'EBE reposait sur un service aux entreprises locales du BTP de démantèlement et recyclage d'un produit spécifique. Mais l'activité est au point mort faute de mise en œuvre de la réglementation instituant l'obligation de recyclage dans ce domaine.

Sur le territoire 19, les entreprises ne viennent pas aux réunions d'information : « on a organisé une réunion spécialement à destination des entreprises... il n'y a eu strictement personne à cette réunion » (Ex chef·fe de projet, territoire 19). Et l'une des rares fois où les entreprises sont représentées via deux élu·es de la communauté de communes eux-mêmes entrepreneur·euses, la critique formulée consiste à dire que l'EBE va embaucher des gens à ne rien faire alors que les entreprises locales n'arrivent pas à recruter. « On a beau essayer de leur expliquer le principal frein à l'emploi qui explique que les gens ne travaillent pas dans leurs entreprises c'est la mobilité sur ce territoire rural et en plus la difficulté de se loger à proximité des lieux d'emploi saisonniers. » (Ex chef·fe de projet, territoire 19).

Ce manque d'intérêt des entreprises du secteur marchand lucratif vis-à-vis de l'ZCLD vient aussi du fait que les EBE peuvent souffrir d'une mauvaise image auprès des entreprises locales comme le relate un·e des rares chef·fe d'entreprise impliqué·e sur le territoire 24 :

Q- « Et vous avez l'impression quand même que les artisans du coin, ils ont un peu évolué ?

R- Non, ils ne jouent pas le jeu. Moi, j'ai beau leur dire, ils ne veulent pas. Ici, on a une dizaine d'artisans. [...] C'est la mentalité qui est comme ça. "Non, non, c'est des bons à rien, c'est des feignants [...]". Voilà la réponse. » (Chef·fe d'entreprise, territoire 24)

Et lorsqu'une entreprise a recours à l'EBE, notamment parce que l'idée que les EBE seraient des « réservoirs de main-d'œuvre » bon marché est assez répandue localement (« Ça coûte 15 euros de l'heure, ça ne coûte pas cher par rapport à un ouvrier »), l'idée reste que les salarié·es auraient des compétences et une autonomie plus faibles : « Faut être avec eux [les salariés d'EBE] par contre, [...] faut les encadrer. » (Entrepreneur·euse local·e, territoire 24)

Et dans tous les cas, le secteur marchand lucratif reste absent du CLE :

« Après, oui, peut-être un manque aussi de monde économique. Artisans, entrepreneurs qui vont plus être présents au CA de l'EBE, mais pas au CA du CLE. [...] On en a en fait dans la liste, mais ils ne viennent pas. [...] Là, on manque de mobilisation par rapport aux professionnels. [...] Je pense qu'il se fait plus au niveau de l'EBE qu'au niveau du CLE, le lien aux entreprises. C'est un peu dommage. [...] Et finalement, les entrepreneurs, comme beaucoup de gens sur le territoire, ils voient ce qui est visible. Ils voient l'entreprise à but d'emploi et ils ne voient pas forcément le CLE. » (Chef·fe de projet CLE, territoire 24).

Sur le territoire 61, la mobilisation des entreprises « classiques » est quasi nulle : « On a l'impression qu'il y a deux clans dans [Territoire 61]. Il y a les entreprises d'insertion et il y a les entreprises de droit commun » (direction SIAE, territoire 61). Le modèle de sous-traitance qui structure beaucoup l'activité de l'EBE se fait avec des SIAE ou des collectivités locales (ou entreprises liées aux collectivités notamment dans la gestion des déchets) mais pas avec l'économie classique, même si certaines activités ont été envisagées, mais sans aboutir (sauf une activité de livraison de repas, très marginale dans l'activité de l'EBE). **Les associations d'entreprises membres du CLE sont d'ailleurs presque systématiquement absentes** des réunions plénières et autres instances.

Sur le territoire 51, le constat d'une **faible implication des entreprises et de leurs représentants** est identique même si on retrouve deux chef·fes d'entreprise dans le CA de l'EBE. Certains représentants de la CGPME et d'un autre syndicat professionnel ont également pu participer à quelques CLE mais de manière assez dilettante, et sans réelle compréhension du projet selon le/la directeur·ice de l'EBE ou le/la chef·fe de projet.

« Chef·fe de projet : Oui, mais tu vois aujourd'hui le lien avec le MEDEF, le lien avec des syndicats d'entreprise c'est niveau zéro. Toi. Ils savent ce que l'EBE...

Directeur·ice EBE : Mais le CLE c'est trop compliqué pour eux.

Chef·fe de projet : Mais le CLE et le niveau "faire des choses", il n'y a aucun lien. Il n'y a aucun lien. » (Directeur·ice EBE et chef·fe de projet CLE, territoire 51)

L'enjeu de trouver de développer des débouchés d'activité et d'emploi hors de l'EBE mais aussi hors du secteur non marchand reste toutefois un objectif :

« On ne peut pas faire reposer le développement de l'EBE sur continuellement des bailleurs sociaux, qui sont déjà, elles, fortement subventionnées, aidées sur de l'argent public. Ça ne peut pas être que ça. Il faut qu'à un moment, on ait aussi un secteur privé qui devienne pourvoyeur d'activités pour le territoire zéro chômeur. » (Président·e du CLE, territoire 51) ; « Cette année, le sujet phare [de la commission compétence], c'est comment on embarque les entreprises locales [...]. Qu'elles ne soient plus dans notre comité local uniquement

comme pourvoyeuses d'idées d'activité ou comme clientes de l'EBE, mais vraiment comme employeurs et employeuses potentielles. [...] il y avait plusieurs pistes qui ont été évoquées. Développer un réseau d'entreprises, d'entreprises accueillantes. » (Chargée de mission EBE, territoire 51)

A côté des entreprises privées, les principaux employeurs sur le territoire sont des établissements dans le médico-social mais avec lesquels il n'y a pas encore de véritables collaborations : « J'ai du mal à croire que dans le domaine de la santé, il n'y ait pas des petites tâches qui puissent intéresser le territoire zéro chômeur. Or, pour l'instant on l'a pas prospecté. » (Président·e du CLE, territoire 51)

Enfin, un constat similaire est posé sur le territoire 37 : au-delà de l'implication d'un·e représentant·e de la CCI à la co-présidence de l'EBE, **les liens avec les entreprises restent à construire** :

« On l'a bien en tête et on le fait avancer. On fait partie d'un réseau d'entreprise, qui s'appelle XXX, la CCI, on avance, on avance. Mais il y a encore du chemin. » (Administrateur·ice de l'EBE, territoire 37) ;

« La relation avec le monde économique, c'est dans nos objectifs. [...] Le fait que [représentant de la CCI] soit chez nous, ça en fait partie. Mais c'est un petit peu plus... ça prend un petit peu plus... On a commencé par les politiques, mais on a encore plus de chemin à faire vers les entreprises. » (Administrateur·ice de l'EBE, territoire 37)

Conclusion

En conclusion de ce chapitre 9, les TZCLD et en leur sein les EBE définissent et déploient leurs activités dans des **relations très contrastées aux acteurs économiques de leurs territoires**. La **question de la concurrence** (en termes d'activités, de recrutement, de financement et de soutien politique) **se pose essentiellement vis-à-vis des SIAE**, même si certains acteurs du secteur marchand peuvent développer certaines craintes qui paraissent toutefois plus fantasmées que fondées. Les territoires où le maillage des structures d'insertion est le plus fort sont ceux où la question du partage des activités se pose de manière la plus forte. Mais cette concurrence de fait peut également se traduire en **coopérations entre les EBE et les SIAE et plus globalement avec l'ESS**. En revanche **le secteur marchand lucratif se désintéresse globalement des expérimentations**. Le risque de concurrence se pose peu et les coopérations sont également bien souvent de faible intensité malgré le souhait des territoires d'associer les entreprises et leurs représentants.

Chapitre 10. Les rapports au Fonds d'expérimentation

Dans son bilan publié en mars 2025, le Fonds d'expérimentation se considère lui-même comme un des objets de l'expérimentation :

« Le législateur a donc créé, pour les différencier et en observer les effets, **des objets expérimentaux : le Fonds d'expérimentation ETCLD**, les territoires habilités, les Comités locaux pour l'emploi, les Entreprises à but d'emploi. » (Expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée (ETCLD), *Bilan final de l'expérimentation*, 2025, p.8)

Par conséquent, il a semblé heuristique qu'il fasse l'objet, lui aussi, de notre analyse qualitative en raison de la position singulière qu'il occupe dans ce programme expérimental. Comme nous l'avons montré dans le chapitre 6, le Fonds a acquis une place centrale dans la structuration de l'expérimentation au cours de la période d'incubation. Ce chapitre explore, en trois temps, la position du Fonds. Il apparaît d'abord pris en étau entre deux missions aux objectifs parfois contradictoires : d'une part, une mission de régulation et de contrôle que l'État lui a confiée par la loi ; d'autre part, une fonction plus militante d'accompagnement des territoires et de plaidoyer (§10.1). Cette position ambivalente explique pourquoi le Fonds d'expérimentation a progressivement développé sa propre vision du projet TZCLD et du modèle socio-économique des EBE¹⁶³ — une vision qui tend à normaliser le projet « par le haut » (§10.2). Néanmoins, l'expérimentation TZCLD n'a pas pour autant basculé dans une logique pleinement *top-down* : certains acteurs locaux critiquent les méthodes et les positions du Fonds, et on voit poindre diverses formes de résistances, discrètes ou collectives (§10.3). Enfin, les deux autres associations nationales au cœur du projet, ATD Quart Monde et TZCLD, censées jouer un rôle de contrepouvoir et de garantes de l'expérimentation, semblent reléguées à une position et rôle marginaux, une fois les territoires habilités.

Dans le chapitre 6 de ce rapport, nous avons étudié le rôle joué par le Fonds d'expérimentation lors de la période d'incubation. Nous invitons donc les lecteur·ices à une lecture croisée de ces deux chapitres.

10.1. Le Fonds entre le marteau (l'État) et l'enclume (les territoires)¹⁶⁴

Pour analyser l'action et le discours du Fonds d'expérimentation, il est nécessaire de comprendre qu'il est « entre le marteau et l'enclume », c'est-à-dire entre l'État et les territoires. Il cumule une fonction de régulation et de contrôle de l'action des territoires, que l'État lui a confié par la loi, et une fonction d'animation de réseau et de plaidoyer (Tantot, 2024).

En effet, les deux lois lui ont confié de nombreuses missions de gestion du programme TZCLD : instruction des dossiers de candidature, contrôle de l'action des CLE et des EBE, captation et reversement des financements aux EBE, production d'un bilan de l'expérimentation aux côtés de l'évaluation du comité scientifique, etc. Le Fonds est financé par le ministère du Travail, à qui il rend des comptes et avec lequel il négocie. Le ministère du Travail siège au bureau et au conseil d'administration du Fonds, dont la composition est déterminée par décret¹⁶⁵. Un commissaire du

¹⁶³ Sur ce point voir aussi projet ACME.

¹⁶⁴ Expression employée par une personne que nous avons interrogée.

¹⁶⁵ La Direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et la Direction générale des collectivités locales (DGCL) siègent au conseil d'administration. Un commissaire au Gouvernement (également issu de la DGEFP) assiste de droit à l'ensemble des réunions du conseil d'administration et du bureau.

Gouvernement¹⁶⁶ dispose d'un droit de veto sur les décisions du bureau et du conseil d'administration si celles-ci ne sont pas conformes à la loi. Par ailleurs, les acteurs du Fonds pensent que la survie et la pérennisation de l'expérimentation dépendent, en partie, de leur capacité à convaincre l'administration centrale et les cabinets ministériels tout à la fois de l'intérêt de l'expérimentation, mais aussi de leur capacité à être un bon gestionnaire des deniers publics. Pour ce faire, le Fonds tend à **rationaliser et normaliser** la gestion du programme¹⁶⁷ : mise en place d'une plateforme de *reporting* ; transformation de certaines règles de financement pour se rapprocher du fonctionnement de l'IAE ; etc. Ces modes de fonctionnement font écho à des transformations plus larges de l'action publique dans le sillon du *New Public Management*¹⁶⁸. Cette doctrine qui marque l'action publique progressivement à partir des années 1980 se traduit par une quête perpétuelle de l'efficacité des dépenses publiques (Le Galès, 2004), mesurée grâce à différents indicateurs. Sans être à proprement parler une agence de l'État, le Fonds s'inscrit dans cette doctrine de recherche d'efficacité et de performance, visible notamment dans la prolifération d'études et de bilans dont il est commanditaire.

D'un autre côté, le Fonds assure l'animation du réseau des projets TZCLD habilités, et est en charge d'une mission de plaidoyer¹⁶⁹, même s'il ne s'en revendique pas explicitement et que celle-ci relève davantage de l'association TZCLD, : le Fonds défendant certaines positions face à l'État (*cf. infra*) et aux territoires.

Le Fonds d'expérimentation n'est donc pas assimilable à l'État central, leurs relations étant 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 du Fonds d'expérimentation¹⁷⁰. Après d'âpres négociations, l'expérimentation s'est finalement vue dotée d'un budget de 80 millions d'euros. Si dans l'espace public, la mobilisation nationale a été conduite par l'association TZCLD¹⁷¹, le Fonds a aussi joué un rôle important dans ce travail de lobbying auprès des pouvoirs publics puisque c'est lui qui conduit les négociations avec le ministère du Travail. Pour accentuer le rapport de force, il prend appui sur le réseau des territoires. Ainsi, le 25 septembre 2023, l'ensemble des équipes locales ont été réunies par le Fonds d'expérimentation¹⁷². Il leur a été demandé d'alerter « le Ministre du Travail, du 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, préfet·es et président·es de Conseils départementaux¹⁷³ (Tantot, 2023, *op. cit.*) Cet exemple montre comment le Fonds d'expérimentation tente de mobiliser les territoires contre des décisions prises par l'administration centrale du ministère du Travail. Il illustre aussi la perméabilité, signalée par ailleurs

¹⁶⁶ Issu de la DGEFP.

¹⁶⁷ Ce que nous avons déjà souligné en partie 1.

¹⁶⁸ Que nous définissons comme « une théorie générale et une doctrine selon laquelle le secteur public peut être amélioré en important des concepts, des techniques et des valeurs empruntés au monde de l'entreprise » (Pollitt et Bouckaert, 2011, p. 10).

¹⁶⁹ En témoignent par exemple toutes les ressources pédagogiques mises à disposition sur son site Internet du « bilan » : <https://bilan.etclld.fr/>.

¹⁷⁰ « Budget 2024 : + 11 millions d'euros en 2024 pour l'expérimentation TZCLD », *Territoires zéro chômeur de longue durée*, consulté le 6 janvier 2024, disponible sur : <https://www.tzclld.fr/budget-2024-11-millions-deuros-en-2024-pour-l-exp experimentation-tzclld/>

¹⁷¹ L'association a ainsi organisé une manifestation le 24 octobre 2023 près de l'Assemblée nationale.

¹⁷² Réunion observée par l'un·e des auteur·ices.

¹⁷³ Expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée, *Mobilisation – Projet de loi de Finances 2024*, courrier adressé aux équipes des territoires habilités à expérimenter TZCLD, septembre 2023.

(Fretel, Jany-Catrice, 2019 ; Jany-Catrice, Fretel, Gardin, 2023) qui existe entre l'association TZCLD et le Fonds d'expérimentation, et la perméabilité des missions de promotion du projet.

Sans le remettre en question, le Fonds évoque lui-même dans son bilan final de 2025 son « positionnement hybride ». Il en fait même un atout qui « sert la gestion de la politique publique » et un gage « d'efficacité » :

« Ce **positionnement hybride de gestion, de contrôle, d'animation et d'appui est une originalité de l'expérimentation** qui sert la gestion de la politique publique concernée. En effet, le rôle d'animation nationale d'une politique territorialisée trouve son efficacité dans la rencontre et l'accompagnement attentif des dynamiques en action au niveau local. [...] Cette animation nationale, qui comporte une part de contrôle, doit guider et soutenir l'action des acteurs et laisser sa pleine autonomie au pilotage de chaque territoire » (Expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée (ETCLD), *Bilan final de l'expérimentation*, 2025, p.33)

Pour le Fonds, cette double posture ne pose pas de problème dans la relation aux territoires. Le Fonds défend même l'idée qu'il forme, avec les territoires, **une même « équipe expérimentale »**, comme l'indique le vice-président du Fonds en conseil d'administration (cf. PV du Fonds).

Pour assurer le suivi des territoires le Fonds dispose de moyens humains importants. Entre décembre 2020 et décembre 2023, les effectifs du Fonds d'expérimentation ont été multipliés par quatre passant de 7,7 à 33,4 ETP¹⁷⁴. En moyenne un·e chargé·e de mission suit cinq à sept territoires. Ces chargé·es de mission ont des rendez-vous réguliers avec les équipes locales (*a minima* une visio par mois). L'un·e de ces chargé·es de mission décrit ainsi son rôle et son calendrier :

« *A minima*, **on échange une fois tous les deux mois avec l'équipe projet** [...]. C'est-à-dire que le mois de janvier, on va faire le CLE, le mois de février, on va faire l'EBE, et ça va fonctionner. Ça, c'est quand le territoire se porte bien, on a un suivi un peu, on va dire, **graduel**. [...] **Quand c'est un peu plus compliqué on est en suivi d'alerte**. Quand c'est vraiment très compliqué, pour le coup, même le Fonds, parfois, ne peut pas y faire grand-chose, si ce n'est de suivre de plus près ce qui s'y passe forcément. [...] Si on est sur des suivis plutôt de territoire en alerte, on fait des rendez-vous plus réguliers, on peut intervenir davantage, par exemple, sur des rendez-vous financeurs, sur plus de présence aussi, on va aller plus souvent sur le territoire. [...] Donc voilà, on a ce rôle national de pilotes et coordination, ressources aussi, on essaye le plus possible, et puis de rappel du cadre aussi, c'est notre rôle aussi de s'assurer que le cadre défini par la loi soit respecté aussi sur le territoire. » (Chargé·e de mission ETCLD¹⁷⁵)

De notre côté, nous souhaitons questionner cette cohabitation, tant elle semble assez originale dans le champ des politiques de l'emploi. En effet, à notre connaissance, il n'existe pas d'autre association, chargée par la loi de la mise en œuvre, du contrôle et du financement (voire, en partie, de l'évaluation) d'une politique publique, et qui plus est d'une expérimentation, dont elle est elle-même à l'origine et qu'elle promeut. À l'inverse, nous observons des frottements entre la mission d'accompagnement des territoires et de défense du projet, et celle de contrôle de l'action des territoires. Comment peut-on être à la fois **celui qui aide** (et donc celui à qui on partage ses difficultés) et **celui qui contrôle** (voire

¹⁷⁴ Sources : rapports d'activités du Fonds d'expérimentation.

¹⁷⁵ En raison de la sensibilité des données exposées dans ce chapitre, les numéros de territoires sont anonymisés.

sanctionne) ? Cette question de la séparation des missions de pilotage et d'accompagnement est soulevée par les acteurs de terrain et même par certains administrateurs·ices du Fonds¹⁷⁶ :

« 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. » (Chef·fe de projet CLE, territoire anonymisé)

Dans ce contexte, comment le Fonds contrôle-t-il l'action des territoires et avec quels moyens, notamment lorsque les difficultés s'accumulent, comme on l'a montré en partie dans les chapitres précédents : essoufflement du CLE, difficultés financières pour l'EBE, problématique de gouvernance, *turn-over* dans les équipes projet ou de direction d'EBE, etc. ? Lorsqu'une EBE fait face à une problématique financière, le Fonds dispose du **complément temporaire d'équilibre (CTE)**, instrument attribué de manière discrétionnaire et exceptionnelle pour soutenir des EBE qui se trouveraient dans des situations déficitaires importantes. Mais cette aide exceptionnelle est, dans les faits, très peu mobilisée. Elle ne représente que 76 000 € en 2023 (deux EBE concernées)¹⁷⁷ et environ 400 000 € en 2022¹⁷⁸. En dehors de cela, le Fonds ne dispose que de deux instruments de sanction : le déconventionnement ou la suspension du versement de la CDE. Ces deux outils, au fort pouvoir dissuasif, n'ont jamais été utilisés à notre connaissance tant ils pourraient avoir d'importantes conséquences politiques au niveau local et dans la relation entre les territoires et le Fonds. Une fois les territoires habilités, le Fonds dispose surtout **d'un *soft power* et d'instruments incitatifs** (référentiels, système d'information, réunions de pilotage, etc.) pour orienter les pratiques des acteurs. Le parallèle avec la phase d'incubation et d'instruction est intéressant : alors que le Fonds dispose de tout pouvoir sur l'avenir d'un projet local durant ces longues périodes, les instruments à sa disposition pour accompagner ou, le cas échéant, sanctionner un projet dysfonctionnel, sont peu nombreux et/ou inutilisés. C'est l'une (mais pas l'unique) des raisons qui explique les difficultés du Fonds d'expérimentation à intervenir lorsqu'une EBE ou un CLE ne répond plus au « cadre » et aux « principes » dont il est censé être le garant.

Enfin, signalons qu'avec **l'institutionnalisation progressive du programme** et la professionnalisation des équipes du Fonds, la charge de travail de « *reporting* » a fortement augmenté avec le temps. Au niveau national, ce travail de *reporting* est utile au Fonds tant pour construire son plaidoyer que pour répondre aux questions que son financeur, le ministère du Travail, peut se poser :

« Le Fonds ETCLD, qui a la lourde charge d'examiner les candidatures, de gérer les fonds de l'État. Alors là, il y a une évolution vers... [...] je ne sais pas comment dire, [...] mais alors il leur faut des cadrans tous azimuts, des super cadrans, des cadrans qui vont vérifier les cadrans, et des indicateurs, et des indices, et des... [...] je suis dubitatif·ve. [...] je vois le travail des [...] **acteurs de terrain qui sont à la peine, qui croulent sous le *reporting*, ils perdent le sens des relations.** » (Membre de la Grappe, terrain anonymisé).

¹⁷⁶ Information obtenue dans les procès-verbaux du conseil d'administration du Fonds que nous avons consultés et analysés.

¹⁷⁷ Source : plateforme « Metabase » du Fonds d'expérimentation.

¹⁷⁸ ETCLD, *Bilan final de l'expérimentation*, 2025, p.74.

En résumé, si d'un côté le Fonds est l'interlocuteur de l'État central dans la conduite des expérimentations, il est aussi en prise directe avec les territoires. Il les habilite, les contrôle, finance les EBE et ne peut se permettre de se mettre à dos les acteurs de terrain. Cela explique le développement de sa propre vision du projet, et du modèle socio-économique des EBE¹⁷⁹, en réponse à sa position d'équilibriste :

« Le Fonds n'a pas une position facile. Ils sont **un peu entre le marteau et l'enclume**. Entre l'État, face auquel ils doivent apporter des gages de vertu, montrer qu'ils sont bons gestionnaires, qu'ils ne gaspillent pas l'argent public, [...] et [...] une réalité qui est, que pour certaines entreprises à but d'emploi c'est très compliqué de faire beaucoup de chiffre d'affaires. [...]. **Le Fonds est pris entre deux feux : la pression de l'État qui lui demande d'afficher quelque chose, et puis la réalité, le principe de réalité.** [...] Face à ça, il y a un discours volontariste du Fonds, porté par Louis Gallois, de dire : “Allez-y, il faut que vous trouviez les moyens. Faites 6 000 euros de chiffre d'affaires.” **Mais à un moment donné, comment tu y arrives à 6000 euros de chiffres d'affaires ? Tu rationalises à mort, tu vires toutes tes activités les moins rentables, mais derrière il y a des gens qui bossent.** [...] **Je pense qu'il y a une vraie évolution vers plus de cadrage, presque une forme de standardisation du projet.** Le Fonds a des attentes très précises vis-à-vis des territoires. Sur certains sujets, moi, je trouve que c'est vraiment très fondé et justifié, comme le fait que les EBE aient des locaux décents pour accueillir des salariées [...] Après, l'écueil qu'on peut avoir à trop standardiser, normaliser, [...] c'est que par nature, ce projet, il doit s'ancrer sur un territoire. [...] **Donc à trop vouloir standardiser, on ne va peut-être pas laisser la souplesse suffisante pour que le projet s'adapte aux réalités du territoire.** » (Acteur anonymisé¹⁸⁰).

10.2. Le développement d'une vision autonome du projet et du modèle socio-économique des EBE

Si le Fonds apporte son aide aux territoires, et leur donne des indications dans la gestion des EBE, il le fait selon des représentations à construire de ce qu'est une EBE qui fonctionne. Au cours de l'accompagnement des territoires, une évolution notable touche à l'importance octroyée progressivement à la rentabilité des EBE. Il érige notamment en *gold standard* l'atteinte d'un certain niveau de chiffre d'affaires par équivalent temps plein (Fretel et Jany-Catrice, 2024), compris entre 5 000 à 8 000 euros par équivalent temps plein et par an selon les acteurs¹⁸¹. Une vision qui fait abstraction du caractère faiblement rentable des activités développées dans les EBE (parce qu'elles doivent s'adapter à leur public et ne doivent pas concurrencer les acteurs économiques du territoire) et surtout des inégalités territoriales (commande publique, solvabilité de la population locale, tissu économique, etc.).

Lors de l'instruction des candidatures, le Fonds estime souvent que les chiffres d'affaires prévus par les EBE et les territoires candidats à l'habilitation **s'écarteront trop des normes nationales qu'il édicte**, soit parce qu'ils sont considérés comme trop ambitieux, ou bien le plus souvent parce qu'ils sont jugés inférieurs aux objectifs que devait se fixer une EBE (*cf.* chapitre 6). Le Fonds fait aussi parfois de l'augmentation (prévisionnelle) du chiffre d'affaires une « réserve » à lever, autrement dit **une condition que devra remplir l'EBE** si elle souhaite être conventionnée et financée. Cette

¹⁷⁹ Sur ce sujet voir aussi le rapport ACME.

¹⁸⁰ Entretien réalisé en 2023 par Aubin Tantot

¹⁸¹ *Cf.* projet Acmé.

insistance sur le chiffre d'affaires se poursuit après l'habilitation à travers le *reporting* demandé aux territoires et le suivi assuré par les référent·es territoriaux·ales du Fonds :

« En gros, deux fois par an, donc au mois de mai et au mois de septembre. Au mois de mai, les EBE sont invitées à rentrer sur le système, “notre XP”¹⁸², le prévisionnel pour l'année. Par exemple, en mai, ils vont mettre le prévisionnel pour l'année 2025, c'est-à-dire combien on va faire de chiffre d'affaires à la fin, 31 décembre, etc. Et au mois de septembre, on leur demande de mettre à jour leur réalisé sur ce qu'ils avaient prévu. » (Réfèrent·e du Fonds).

Concernant le montant précis de ce chiffre d'affaires préconisé par le Fonds pour chaque équivalent temps-plein, celui-ci n'est pas officiel mais semble varier entre 5 000 et 8 000 euros selon les discours recueillis au cours des entretiens :

« Il y a peu, **le Fonds a dit que 5 000 € par ETP ça suffisait**. Moi je suis intervenu·e pour dire que je ne comprenais pas ce chiffre, que je ne savais pas d'où il sortait. Je ne vois pas pourquoi on rassure des territoires en leur donnant des objectifs qui ne leur permettront pas d'atteindre l'équilibre. **On balance des chiffres** et après ça reste dans les esprits. En disant qu'il faut seulement 5000 € par ETP, on met des directions d'EBE dès le départ en difficulté. » (Directeur·ice d'EBE, réalisé avant le démarrage du projet DYNAMIT en 2023, territoire anonymisé).

« Le président du Fonds prend la parole : “Il faut se mettre dans cette optique de... Productivité, je ne sais pas si c'est le bon terme, mais en tout cas **développer des activités qui génèrent du chiffre d'affaires**. Ça je crois que c'est vraiment très important. On le voit, on examine, on passe en conseil d'administration, on regarde régulièrement des cas d'EBE qu'on habilite. Et quand on voit des EBE qui nous disent “Horizon 3 ans/4 ans, on prévoit un chiffre d'affaires de 4 000 € ou de 3 000 € par ETP”, honnêtement on sait déjà à l'avance que c'est pas viable. [...] **La moyenne au niveau de l'expérimentation ça doit être 7000 € [...] il faudrait [...] viser 8000 € par ETP**”. » (Extraits de carnet de terrain, Assemblée générale du Fonds d'expérimentation, 2024)

Sans nécessairement exprimer une contradiction dans les objectifs du Fonds, on peut formuler l'hypothèse que les exigences formulées en termes de chiffre d'affaires varient dans le temps (en l'occurrence, elles augmentent) et en fonction des arènes dans lesquelles elles sont discutées. **On ne retrouve ainsi aucune trace écrite de cet objectif de chiffre d'affaires dans des documents publics** ou dans des documents de travail du Fonds et seules nos observations participantes et nos entretiens avec les acteurs de terrain ont permis d'éclairer cette question.

Nous l'avons déjà souligné dans le chapitre 6, la vision du Fonds du « bon » modèle socio-économique des EBE ne se limite pas à la question du chiffre d'affaires par ETP. Le Fonds porte aussi une vision **de l'encadrement intermédiaire** (et notamment de la fonction RH, cf. chapitre 6), de la typologie des activités à développer : une EBE doit avoir des activités « vache à lait »¹⁸³ et ne doit pas être dépendante de la commande publique ou d'activités solidaires. Ces préoccupations se retrouvent dans la vision que le Fonds et ses administrateur·ices ont du « bon » **profil de direction d'EBE**. Dans les extraits de procès-verbaux de conseil d'administration du Fonds, on retrouve des traces, dès 2016, du profil de la bonne direction d'EBE : **un·e entrepreneur·euse gestionnaire**. D'après l'analyse que nous avons menée de ces procès-verbaux, les acteurs insistent tous sur l'importance du profil entrepreneurial (avec

¹⁸² Plateforme du Fonds.

¹⁸³ Selon les propres termes des acteurs.

de solides compétences en management, gestion RH, finance), du directeur de l'entreprise à but d'emploi, considéré comme un critère d'évaluation des candidatures.

Encadré 13 – Capital politique et trajectoires des dirigeant·es du Fonds d'expérimentation

Au-delà de sa position institutionnelle (« entre le marteau et l'enclume »), la vision du Fonds et son rôle vis-à-vis des territoires peuvent également être éclairés par la trajectoire socio-professionnelle de ses dirigeant·es, **à mi-chemin entre monde patronal, réseaux de l'IAE et ministère du Travail**. Son premier président, **Louis Gallois** (haut-fonctionnaire et énarque) a été président de la SNCF et président de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS, actuelle FAS), l'un des principaux réseaux de l'IAE. Doté d'un important capital politique et symbolique, il est reconnu par de nombreux acteurs locaux et nationaux comme un « grand patron », un « capitaine d'industrie ». Il cède en 2004 la présidence à **François Nogué**, son ancien DRH à la SNCF (2006-2015), également DRH du groupe Orano (ex-Areva) entre 2015 et 2020. Ce dernier qui se présente comme un « **homme d'entreprise avant tout** » (*extraits de carnet de terrain d'une auteur·e*), a été pendant neuf ans président de Pôle Emploi. Le vice-président du Fonds d'expérimentation (et de l'association TZCLD), **Michel de Virville**, souvent décrit comme l'une des têtes pensantes de l'expérimentation, est un habitué du ministère du Travail. Après avoir occupé différents postes dans des cabinets ministériels socialistes (dont celui de directeur cabinet du ministre du Travail Jean-Pierre Soisson), il devient secrétaire général (1993) puis DRH (1998) de Renault. Comme Emmanuel Macron, il a été membre de la Commission pour la libération de la croissance française, présidée par Jacques Attali (juin 2007-janvier 2008 et avril 2009-octobre 2010). **Présenté par le Medef à la présidence l'Unédic**, il occupe ce mandat pendant deux ans (2008-2010). Membre de la chambre sociale de la Cour des comptes entre 2008 et 2014, plusieurs gouvernements lui ont confié la coordination de rapports et de missions sur les sujets d'emploi et de travail. **Patrick Valentin**, initiateur du projet aux côtés d'ATD Quart Monde (qu'il rejoint pour qu'ATD soutienne le projet), est celui qui convainc Michel de Virville d'apporter son soutien. Toujours vice-président de l'association TZCLD, Valentin siège au bureau du Fonds d'expérimentation, dont il a été le premier directeur à titre bénévole. **Il débute sa carrière dans un syndical patronal**, l'Union des industries et métiers de la métallurgie, avant de devenir un **entrepreneur social** dans l'insertion par l'activité économique et le handicap. Il était président du Coorace des Pays de la Loire au moment de la création du projet. **Clémentine Hodeau**, actuelle directrice du Fonds d'expérimentation (depuis 2019), était la déléguée régionale de Patrick Valentin au Coorace Pays de la Loire. Elle est l'une des chevilles ouvrières du projet au niveau national depuis le lancement de l'expérimentation.

Au-delà de ses préoccupations pour le modèle socio-économique des EBE, qui s'explique aussi par les profils des dirigeant·es du Fonds d'expérimentation (*cf.* Encadré 13) proche des réseaux de l'IAE, le Fonds est également vigilant vis-à-vis d'autres variables comme la stabilité de la gouvernance et des équipes, ou le niveau de portage politique, comme le traduit ce récit d'un « territoire qui fonctionne assez bien » de cette chargée de mission du Fonds :

« C'est **un territoire qui fonctionne assez bien**, de notre point de vue. Côté Comité local pour l'emploi, c'est **un comité local dynamique, actif**, avec des membres qui sont assez présents assez régulièrement, une équipe projet qui est en place, qui est très investie, impliquée, et c'est du coup à la chance de ne pas avoir eu de changement aussi de personnes au sein de l'équipe projet qui permet de conserver aussi ces historiques importants pour la mise en place rapide, et puis l'EBE fonctionne plutôt pas mal. C'est une chouette EBE avec beaucoup d'activités, qui se

structure, là qui est en train de changer un petit peu d'échelle, puisqu'elle arrive à une quarantaine, une cinquantaine de salariées aussi. Donc, forcément, c'est d'autres populations, c'est une autre organisation interne, c'est davantage d'intervenants de proximité, une évolution aussi des activités en fonction de l'expérience qu'on commence à avoir aussi. Donc, c'est un territoire qui fonctionne assez bien. **Et pour le coup, moi, j'interviens de façon plutôt classique, [...] des visios régulières, mais pas d'intervention majeures, sur ce territoire-là.** (Chargée de mission ETCLD)

Puis, il/elle développe sur les conditions qui favorisent le succès des expérimentations, sans pour autant les ériger en contraintes :

« Je dirais que déjà, **il faut un portage politique fort et pérenne**. On le voit bien dans les territoires où ça pêche un peu, ça impacte les territoires derrière dans sa réelle mise en œuvre. [...] Les maires, en tout cas, des collectivités [...] ont une réelle connaissance de ce qui se passe sur le territoire, et ça fait un vrai point fort. Ils connaissent leurs acteurs, ils connaissent leur public, ils connaissent aussi les préoccupations de l'équipe projet, donc ça c'est... On le voit bien, dès qu'ils sont présents ou pas, ça change forcément le territoire. **Après, c'est les moyens qui sont alloués aussi par la collectivité.** [...] Si les postes sont déjà portés par la collectivité, de fait, il n'y a pas de recherche de financement à faire. » (Chargée de mission ETCLD)

Ce discours, sur ce qu'est une « bonne » EBE, un « bon projet » TZCLD, suscite tensions et résistances chez les acteurs locaux. Un administrateur du Fonds parle ainsi du caractère « **donneur de leçon** » du Fonds en évoquant les rapports conflictuels entre ce dernier et une EBE perçue comme en difficulté :

« Gallois, il trouve que ça ne marche pas. Que ça ne va pas comme il veut, je ne sais pas. **Il trouve notamment que le chiffre d'affaires n'est pas suffisant.** C'est en quoi il a raison, mais plutôt que de dire c'est la faute à [Direction de l'EBE], il faut peut-être aller chercher d'où vient la **nature du problème économique que rencontre [Nom de l'EBE]**. Et puis, si tu veux, comme dans tous les systèmes territoriaux, [...], il y a des dynamiques territoriales, et tout ce qui vient du national de façon un peu **descendante est considéré comme donneur de leçons plus que donneur de soutien**, donneur de contraintes plus que donneur d'appui. [...] **Le Fonds a une responsabilité de gestion par rapport à TZ [l'association]. TZ a une responsabilité militante et de déploiement.** Le Fonds a une responsabilité de gestion. Et donc je comprends qu'il ait une posture plus gestionnaire que TZ. Et par contre, j'acte avec eux que la posture, du coup, y compris des membres de l'équipe, est une posture un peu de donneuse de leçon, si on peut dire. Disant, “on vient dire comment il faudrait faire”. Et ça, c'est insupportable. » (Administrateur·ice du Fonds)

10.3. Résistances et autonomisation du local

Les acteur·ices locaux¹⁸⁴ sont partagés sur la vision qu'ils ont du Fonds¹⁸⁵. Certains se font une idée positive du Fonds, la considérant comme une organisation à l'écoute du terrain, faisant face à ses propres contraintes. Un·e directeur·ice d'affaires financières considère par exemple avoir des relations de bonne qualité avec le Fonds et une transparence totale sur la gestion de l'EBE :

¹⁸⁴ On parle ici principalement des équipes projets, des directions d'EBE et des présidences de CLE et d'EBE. Les autres acteurs (salariés·es d'EBE, bénévoles, partenaires, etc.) ont une vision très lointaine du Fonds et n'ont que très peu d'interactions avec ses agents.

¹⁸⁵ Cf. Chapitre 6.

Q- « Et justement, dans cette période charnière [pour l'EBE], quels sont les rapports avec le Fonds ? Est-ce qu'ils sont inquiets ? [...] »

R- Euh... ça se passe plutôt bien. En tout cas, avec le Fonds, effectivement, toutes les EBE sont suivies par une personne ressource. La communication est très fluide, ils savent tout, et on a des visios régulières. [...] Nous, en tout cas à l'équipe de direction, avec le Fonds, on part sur le principe qu'ils sont là pour nous aider à lever les freins et qu'il n'y a pas de... « Ah, mais ça, il ne faut pas le dire. » On n'est pas du tout dans cette dynamique-là. **C'est vraiment... cartes sur table.** » (DAF EBE, territoire anonymisé)

Toutefois, dans nos entretiens, de nombreux acteurs témoignent d'un point de vue plus critique et résumant le Fonds à une organisation qui n'assure que des missions de contrôle, déconnectée des « réalités de terrain ». Ces acteurs critiquent une vision supposée trop comptable et qui s'éloigne de certains des fondamentaux du projet : embauche sans sélection, exhaustivité, place des premiers concernés, etc. On retrouve cette vision dans les territoires qui ont eu des difficultés (de gouvernance, financières, etc.) et qui estiment ne pas avoir été assez soutenus et/ou ceux qui expriment des différences idéologiques avec le Fonds. Une présidence d'EBE dépeint une évolution « technocratique » du Fonds que nous lions à la montée en charge de l'expérimentation et aux réorganisations (des ressources humaines et des outils de suivi) auxquelles le Fonds a dû procéder¹⁸⁶ :

« Pour moi, le Fonds d'expérimentation, depuis qu'il existe, il a évolué. Il est passé d'une culture... Je ne sais pas si c'est la même culture, d'ailleurs. Il est passé de principe de fonctionnement, de gestion, de ce qu'on lui demandait de gérer. **Au fil des années, jusqu'en 2024, il est passé à un modèle essentiellement technocratique.** Technocratique dans le sens de contrôle. [...] Quand je dis technocratique, ce n'est pas péjoratif. C'est un classement, c'est-à-dire à la fois c'est le chiffre, c'est l'ordre, c'est le modèle, c'est l'antenne pratique, c'est l'ordre, c'est-à-dire il y a des procédures en particulier, on fait ça dans les procédures, etc. » (Président·e d'EBE, territoire anonymisé)

Entre les territoires et le Fonds peuvent se jouer des conflits d'interprétation des fondamentaux du projet. Sur un de nos territoires d'enquête, la direction de l'EBE et, dans une moindre mesure, l'équipe projet nourrissent une vision plutôt critique du fonctionnement et de certaines prises de positions du Fonds. Ce territoire s'est opposé pendant plusieurs mois à la récolte des numéros de sécurité sociale des personnes rencontrées par l'équipe projet, exigée par le Fonds à des fins évaluatives. Le territoire a fini par céder face aux pressions répétées du Fonds (qui souhaitait envoyer un courrier à la présidence du CLE), comprenant aussi les propres enjeux de ce dernier. Le/la chargé·e de mission raconte :

« Du côté équipe projet, on a moins cette relation de [...] conflictuelle parce qu'en fait, nous, on n'est pas financés par le Fonds. [...] **Le seul conflit majeur qu'on a eu, c'est les numéros de sécu parce qu'on ne voulait pas demander,** parce que j'ai aucune utilité à demander un numéro de sécurité sociale à des gens. Bon, le fait est que maintenant, je suis obligé·e de le faire parce que, bon, bah... ça fait partie du truc, quoi.

Q - Et pourquoi, au final, t'es obligé·e ? [...]

R - Parce qu'il y avait toute cette **menace**, là, de lettre *à la présidence* du CLE.

Q - Vous avez fini par céder ?

R - Bah, ouais. [...] Enfin il y a ce qu'on fait au niveau local, mais il y a aussi ce qu'on peut... On doit servir l'expérimentation nationale. **Et on a aussi des enjeux de plaidoyer politique. Et**

¹⁸⁶ Le Fonds est une organisation récente, sujette à des changements plus ou moins rapide, qui a récemment connu une réorganisation interne suite à la montée en charge de l'expérimentation. Entre décembre 2020 et décembre 2023, les effectifs du Fonds d'expérimentation ont été multipliés par quatre passant de 7.7 à 33.4 ETP (sources : rapports d'activités du Fonds d'expérimentation).

bah oui, il faut montrer des chiffres. Il faut montrer que ça fonctionne, quoi. Et on pourra pas. [...] Ils vont pas écouter ce qu'on a à dire [...] si déjà on joue pas un minimum le jeu. Quand je l'explique aux volontaires moi, ça me fait chier parce qu'on est une énième personne à leur demander ça et qu'on n'en a pas utilité. Mais en fait, les gens comprennent très bien [...]. Eux, en fait, ils n'ont pas de problème à le donner. C'est juste... Là, c'était moi qui bloquais en tant que personne. » (Chargé·e de mission TZCLD, territoire anonymisé)

Sur un sujet proche, c'est à dire prouver au politique, par des indicateurs chiffrés, que l'expérimentation « marche », l'équipe locale s'est opposée au Fonds sur la question de la comptabilisation des « sorties ». Quitte à tordre l'un des fondamentaux du projet, l'emploi en CDI à temps choisi, le Fonds enjoint les territoires à comptabiliser comme des retours à l'emploi des situations plus précaires qu'un CDI à temps choisi (formation, parcours IAE, etc.), ce à quoi l'équipe locale s'oppose.

R - « On considère un emploi durable sur le *territoire* comme un CDI à temps de travail choisi, on doit être aussi exigeant sur les solutions d'emploi hors EBE. [...] Si tu regardes sur les 34 volontaires là aujourd'hui il y en a 12 qui sont en emploi. C'est énorme. **Mais on ne le valorise pas en tant que sortie parce qu'en fait, ça reste de l'emploi précaire¹⁸⁷ et ce n'est pas assez.** Il y a sur d'autres territoires ils font le choix de le valoriser en tant que sortie [...]. Et je pense que c'est là où on va devoir batailler.

Q - Batailler contre qui ?

R - Je pense que c'est un truc qui est difficile à tenir sur le long terme...

Q - Parce que les chiffres sont “mauvais” ?

R - Oui, carrément. Et déjà, le Fonds si tu regardes sur leur système informatique, les sorties ils ont un peu changé et nous, ils nous disent qu'il faut les valoriser. [...] Et j'entends parce que leur logique aussi, c'est un **truc de plaidoyer** au niveau national. [...] Eux, ils veulent aussi montrer que ça fonctionne pour que ce soit pérennisé. **Et nous on [...] va pas trop dans leur sens parce qu'on est plus exigeant que dire les formations, c'est une sortie.** Sauf qu'eux, ça ne va pas dans leur sens. » (Chargé·e de mission CLE)

Certaines pratiques du Fonds (courriers de « remontrances » envoyés aux élu·es, ingérences dans la vie interne des équipes locales, etc.) peuvent être aussi très mal perçues par les acteurs comme le raconte cet·te agent·e d'un Conseil départemental qui finance plusieurs TZCLD habilités :

« Quand ils [le Fonds] sont venus ils ont [...] fait le tour des EBE. Derrière, ils ont fait une note, qui était préoccupante EBE par EBE. [...] Ils l'envoient aux chefs de projet [des différents territoires du département en question]. À moi, ils m'envoient une note compilée qui dit “On ne comprend pas le rôle du département”, mais on ne nous l'avait pas demandé ! Moi, j'étais déjà énervée pour ma partie. Tous les territoires étaient très énervés. [...] Ils ont fait une note de “l'état de l'art”, selon eux, après leur visite. Et le pire de ça, c'est qu'ils ont envoyé cette note aux élus présidents des CLE et aux élus locaux et donc, également au président du Conseil départemental. **Et d'un coup, évidemment, c'est pas passé par les techniciens.** Sans prévenir qu'ils allaient envoyer cette note, sans droit de réponse encore, ils ont envoyé cette note. [...] Donc là, moi, j'ai vraiment crié très fort. J'ai dit “C'est extrêmement contre-productif. Il y a des communes qui s'interrogent sur les budgets, vous leur envoyez un truc disant : “c'est mal fait, ça marche pas” (je caricature un peu, il n'y avait pas que ça), mais si vous allez contre même l'esprit de l'expérimentation, vous n'accompagnez pas.” [...] Moi, j'ai vraiment crié [...] en disant “Mais vous vous rendez pas compte de ce que vous faites ? C'est pas très *fair play*. Vous venez

¹⁸⁷ CDD, intérim, création d'entreprise, etc.

sur une visite terrain, puis vous rendez un rapport d'audit". [...] Mais sinon, la chargée du Fonds [...] elle est hyper aidante, intéressante. [...] En tout cas, pour moi, ce n'est pas une ressource [le "rapport d'audit"]. Je leur ai dit, ce rapport d'audit, c'est que du coup, vous ne vous positionnez vraiment pas en ressource. **Finalement, vous vous positionnez un peu différemment, en contrôleur, mais en n'ayant pas donné les règles du jeu en avance.** » (Agent·e d'un Conseil départemental, territoire anonymisé)

Enfin, **ces tensions entre le local et le national** s'expliquent aussi parfois par des tensions vieilles de plusieurs années. Un sentiment d'injustice pointe de la part de certaines EBE issues de la première loi qui auraient bénéficiées de moins bonnes conditions de financement par rapport aux EBE de la seconde loi (financement de l'encadrement, pérennisation et renforcement des fonds d'amorçage, etc.). La présidence et la direction de la principale EBE d'un territoire considèrent le Fonds comme trop intransigeant dans la demande de rentabilité des EBE, sans prendre en compte cette inégalité de départ et la dette « indue » des EBE première loi :

« **On n'a pas eu l'amorçage financier.** Et aujourd'hui, le déficit récurrent qu'on traîne, c'est ça. [...] Le Fonds nous a donné une fois 32 000 €¹⁸⁸ et une fois 28 000 €. Donc ça fait 60 000. Il en manque 200 000 par rapport aux territoires d'aujourd'hui [habilités après la 2ème loi, ndlr.]. C'est ce que je leur explique à chaque fois. Je leur dis "Mais pourquoi vous n'avez pas compensé les territoires-là ?" » (Présidence EBE, territoire anonymisé)

Et la direction poursuit :

« C'est ce que je dis au Fonds par rapport à l'investissement. C'est ce qu'ils n'arrivent pas à entendre, je crois. Parce qu'on leur a dit plusieurs fois. Aujourd'hui, parmi les dix premiers territoires, je pense qu'il y en a une paire, mais on ne sait pas trop, qui sont en difficulté parce que justement, **on n'a pas eu la dotation d'amorçage qui permet aujourd'hui d'avoir une capacité d'investissement, de fonds de roulement particulier.** Alors que les nouvelles EBE, tu vois, le fait qu'elles embauchent la première année 20 salariés, ils ont 20 fois 3000 euros. C'est 60 000 euros. Donc, tu vois, nous, on avait fait 40 salariés. Donc, cette pour cette part-là, on a fait de l'emprunt. Oui, ça, c'est l'amortissement. Oui, c'est ça. Donc, oui, ça, c'est une balle dans le pied qu'on a, nous, les dix premiers territoires. Et le Fonds pense que les dix premiers territoires doivent aujourd'hui... avoir des résultats positifs et bénéficiaires alors qu'en fait on a ça qu'on se traîne. » (Direction EBE, territoire anonymisé)

De l'autre côté, le Fonds reproche au territoire en question un manque de coopération¹⁸⁹, de transparence et surtout un manque de rentabilité :

« Ils ont eu un audit il y a quelques années, **ils n'ont pas du tout digéré cet audit, depuis, on est un peu leur adversaire, et du coup, ils ne nous donnent aucune information.** [...] Ça fait trois mois que je leur demande leur plan de trésor, leur niveau de dette, etc. Et je n'ai aucune réponse. Alors, toujours, on me répond à côté, mais sans jamais dire les infos. [...] Et à part qu'à chaque fois, tous les mois, et même quand je suis allé, c'est la faute du Fonds, si on n'a pas d'argent, si on a des dettes, etc. [...] Si quelqu'un nous demande [le complément temporaire d'équilibre] exceptionnellement 5 ans de suite, c'est plus exceptionnel en fait. Et c'est là où nous, on essaie de faire un suivi un peu plus poussé pour comprendre pourquoi au bout de tant

¹⁸⁸ Montants modifiés.

¹⁸⁹ L'emploi du terme *audit* est bien révélateur du caractère de contrôleur de gestion endossé par le Fonds dans certaines de ses missions d'accompagnement.

d'années, vous avez encore besoin de ça. **Et le problème, c'est qu'on ne peut pas résoudre ce genre de situation si on n'a pas les infos** » (Chargé·e de mission ETCLD).

Au contraire, cette même chargée de suivi vante les vertus d'une « communication fluide » et de la transparence avec l'un des neufs territoires dont il/elle a le suivi :

« Moi j'aime beaucoup [territoire X]. Parce que c'est très facile. Les suivis par exemple avec l'EBE. Ils sont plein de bonne volonté, ils sont hyper coopératifs avec le Fonds. On avait dit qu'il fallait embaucher, ça a été fait hyper rapidement. **Ils ne cachent pas les choses, ils disent tout, même quand ça ne va pas.** [...] » (Chargée de mission ETCLD)

Si certains acteur·ices locaux suivent les directives du Fonds, d'autres font preuve de résistance et arrivent parfois à s'autonomiser de la référence constituée par le centre. Ces résistances peuvent prendre des formes différentes, **la plus discrète** étant le refus de se soumettre aux injonctions nationales :

Q - « Et est-ce que tu dirais, [...] que le Fonds impose des normes de [...] chiffre d'affaires ?

R - Tu veux vraiment que je te dise ce que j'en fais ? C'est peut-être parce que c'est moi. Moi, je m'en fous. [...] Les normes, ça veut rien dire, pour moi. Si je les [le Fonds] avais écoutés, le bâtiment c'était "même, pas en rêve". Déjà *le fablab*, il n'aurait jamais fallu le faire [pour le Fonds]. Louis Gallois et [un·e salarié·e du Fonds] s'étaient quand même pointés pour nous dire "Ouh là, là ! Où vous allez ?". Et quand je lui avais expliqué comment j'avais financé *une nouvelle activité de l'EBE*, ça avait changé, parce qu'évidemment, j'ai financé à 100%. [...] **Franchement, ils peuvent me dire ce qu'ils veulent, moi ce qui m'importe, c'est mon conseil d'administration.** En termes économiques, je ferai la résistance parce que ça vient des territoires, c'est sur les territoires et c'est là que ça se passe. Et je m'en fous qu'ils me disent qu'il faut faire 6 500 balles ou 7 000, ou 8 000, ou 12 000. Par contre, qu'ils réfléchissent à comment font les territoires pour faire 10 ou 12 000 ? [...] Quelles sont les conditions de réussite par rapport à ça ? Il faudrait peut-être qu'ils s'interrogent. » (Directeur·ice d'EBE, territoire anonymisé)

Les territoires peuvent aussi s'approprier certains espaces de négociations ouverts par le Fonds. Son conseil d'administration en est un exemple, dix sièges étant accordés aux territoires en son sein. Les moments de contestations de la doctrine du Fonds à l'intérieur de son conseil d'administration restent cependant, d'après les comptes-rendus que nous avons pu consulter, assez rares, ces instances restant des arènes policées.

La tentative de résistance et d'opposition au Fonds la plus organisée et la plus collective émerge dans le courant de l'année 2023, à la suite de plusieurs discussions budgétaires. **En janvier 2023**, le Fonds décide, de son propre chef, **de modifier le mode de calcul de la CDE**. Auparavant la CDE était versée en fonction du nombre d'ETP total dans l'EBE, sans prise en compte des absences non-rémunérées¹⁹⁰. Le Fonds décide de modifier ce mode de calcul en ne prenant en compte que les heures effectivement travaillées, les « absences non rémunérées » qui comprennent, entre autres choses, **les arrêts maladie**, sont donc décomptées de la CDE. Cette décision impacte directement les modèles économiques des EBE et particulièrement de celles où l'absentéisme et les arrêts maladies sont fréquents. Pour certaines directions d'EBE, cette décision n'est donc pas purement technique, ni même économique, elle est politique, car elle pourrait conduire certaines EBE à sélectionner à l'embauche et à refuser les personnes ayant des difficultés (réelles ou supposées) de santé. À peu près en même temps,

¹⁹⁰ Arrêts maladie avec ou sans maintien de salaire, congés sans solde, grève, part non rémunérée par l'employeur des temps partiel thérapeutique, etc.

le ministère du Travail décide **d'une baisse de la CDE** (passage de 102 % du SMIC à 95 %) annoncée **en juillet 2023 et qui prendra effet en octobre**. Si le Fonds s'est opposé à cette baisse, certaines directions d'EBE considèrent que ce combat a été abandonné trop vite, le Fonds préférant, lui, négocier avec l'État le budget global de l'expérimentation. **À l'automne 2023**, comme nous l'avons évoqué dans le début du chapitre, les discussions budgétaires pour le **projet de loi de finances (PLF)** s'amorcent. Le ministère du Travail souhaite allouer un budget de 69 millions d'euros, jugé insuffisant par le Fonds d'expérimentation. S'engage alors un bras de fer avec le ministère du Travail qui sera gagné par les acteurs du projet. Pour gagner cette discussion, le Fonds a réuni à Pantin, le 25 septembre 2023, l'ensemble des équipes locales¹⁹¹ pour les informer des avancées du PLF, mais surtout pour discuter d'une stratégie de plaidoyer.

Dans ce contexte, contestant certaines décisions, plusieurs directions d'EBE réputées plutôt proches de la vision d'ATD (ou *a minima* de certaines de leurs positions) **ont créé un collectif de direction dont l'objectif, au-delà du partage de pratiques, est de peser sur la stratégie nationale**.

« À la base, [le collectif de directeur·ices d'EBE] il s'est monté [...] lorsque le Fonds avait annoncé [...] - c'était venu de nulle part - qu'ils allaient changer le mode de financement, ETP travaillé, ETP machin, en disant "bon c'est comme ça", [...]. Ce qui avait un impact très important, mais principalement sur les EBE les plus anciennes¹⁹². Et ça, ça avait suivi d'autres changements, le fait que la dotation d'amorçage avant c'était pour l'investissement, puis après on disait c'est pour compenser votre déficit. [...] Quand des voix se faisaient entendre, notamment des dix premiers, [...] la réponse était "écoutez, c'est comme ça, puis c'est tout". [...] On s'est rendu compte [...] que ce n'était pas forcément Bercy qui l'avait demandé, mais c'était aussi l'initiative du Fonds, dans ce que j'interprète aujourd'hui comme une volonté de montrer patte blanche au ministère en disant "regardez, on se contraint, [...] on n'est pas dépensiers". Et sans calculer les impacts que ça peut avoir [...]. **Parce que typiquement, le financement des ETP, ça avait un impact très concret. Ça incitait les EBE, à se séparer des salariés qui avaient trop d'arrêts maladie...** Les dix premières EBE, elles se rencontraient régulièrement. Elles faisaient le point, elles faisaient remonter les idées, les échangeaient avec le Fonds et l'asso [TZCLD]. Maintenant, ça s'est un peu disloqué parce qu'on est de plus en plus nombreux, ça marche différemment. À Rennes, [lors de l'AG du Fonds] en 2023 on demande une salle pour se réunir. [...] Il y avait une cinquantaine de directions et de présidence [...] et s'est posée la question de monter un collectif des directions d'EBE pour porter une voix. Moi je commençais à ce moment-là à sentir que le Fonds ne nous accompagnait qu'à moitié, nous écoutait un peu d'une oreille. [...] Il y avait cette volonté-là de réaction à ces évolutions financières. Il y avait la volonté des EBE de se dire "il faut qu'on ait un lieu pour se parler". [...] Et puis, il y avait pour les toutes nouvelles EBE ou futures EBE [...] ce truc très, **très concret de boîte à outils** [...]. Puis il y a eu d'autres moments un peu difficiles où le Fonds a pris des décisions, on n'était pas trop d'accord, on fait remonter, on avait l'impression de ne pas être entendus. **Ce qui nous a amené à faire écrire une prise de parole** et prendre une prise de parole commune lorsque le Fonds nous a convoqué à Pantin¹⁹³, qui a été très mal vu par quelques acteurs [...] qui disaient "c'était pas le moment le projet est en danger et vous mettez de la division" [...]. Nous on avait

¹⁹¹ Réunion observée par l'un des auteur·ices.

¹⁹² En 2023, le Fonds, de sa propre initiative, décide un changement de règle de financement des EBE. Alors qu'auparavant l'ensemble des ETP payés étaient pris en charge, le Fonds décide de financer uniquement les ETP travaillés. Cette nouvelle règle impacte fortement les plus anciennes EBE où le taux d'absentéisme et d'arrêt maladie est plus élevé.

¹⁹³ Réunion organisée par le Fonds en fin d'année 2023 avec l'ensemble des territoires habilités. L'objectif de cette réunion était de présenter l'avancée des discussions sur le projet de loi de finances 2024 et une stratégie de plaidoyer pour augmenter les moyens initialement alloués à l'expérimentation jugés insuffisants.

l'impression de ne pas être entendus.[...] **L'idée de ce collectif, de ce groupe de pairs, c'est d'avoir un espace de discussion pour pouvoir capitaliser, voir un peu ce qu'on pense les uns les autres, s'entraider, en prenant du recul, pas être que dans notre quotidien, mais aussi dans la vision de l'expérimentation, pour pouvoir notamment faire des propositions, des recommandations, porter une vision des directions d'EBE [...]** Et puis moi, je vois un autre objectif aussi très fort, c'est de **lutter contre l'isolement des directions.** » (Directeur·ice d'EBE)

La « prise de parole » évoquée par le/la directeur·ice, lors de la réunion de septembre 2023 à Pantin, est très mal reçue par le Fonds. Celui-ci reproche aux directions qui se sont exprimées de ne pas avoir compris les « enjeux du budget 2024 ». Il faut choisir son combat : plutôt que de se battre pour l'augmentation de la CDE, il faut faire en sorte que le budget global accordé dans le PLF soit à la hauteur des besoins pour permettre à de nouveaux territoires d'être habilités. Le Fonds reproche aux « frondeurs » de ne pas participer aux espaces de discussions qu'il anime et d'avoir transmis à la presse un communiqué, qui débouchera d'ailleurs sur une tribune dans *Le Monde* signée par une soixantaine de directions d'EBE¹⁹⁴, sans qu'il en ait été préalablement informé, générant d'évidentes crispations. D'après l'analyse des procès-verbaux des conseils d'administration du Fonds d'expérimentation, des administrateur·ices regrettent ces positionnements, se disent choqué·es de la méthode, et s'agacent de ne pas avoir été informé·es de la démarche. Pour les administrateur·ices et les dirigeant·es du Fonds, ces directeur·ices d'EBE se trompent de combat : l'enjeu du budget 2024 n'est pas de relever le niveau de la CDE, mais de faire croître l'expérimentation en ouvrant de nouvelles EBE et en développant les embauches.

Cette lecture des procès-verbaux tranche avec **une représentation consensuelle** du déroulé des expérimentations. Territoires et Fonds ne forment pas toujours une « équipe expérimentale » soudée tant les intérêts et les représentations des acteurs locaux peuvent entrer en tension avec ceux du Fonds.

Si une partie des directions d'EBE porte un discours critique de l'action du Fonds et un autre modèle pour les EBE, cette vision n'est pas partagée par l'ensemble des directions. Au moment même où le collectif précédemment évoqué se construit, cinq directions d'EBE rédigent un courrier adressé à l'ensemble des directions d'EBE et au Fonds. Elles critiquent le changement en cours de route des règles du jeu (diminution de la CDE) et expliquent que les EBE récentes ont besoin de visibilité, mais défendent dans le même temps une vision « entrepreneuriale » du modèle économique des EBE, proche de celle du Fonds, qui ne doit pas être « uniquement porté par l'État » :

« Nous voulons démontrer que notre projet d'entreprise peut produire des emplois accessibles, organise le travail de manière adapté aux salariés. **Nous souhaitons développer par ce travail un chiffre d'affaires suffisant** pour compléter la Contribution au développement de l'emploi [...]. L'EBE ne peut avoir un modèle économique uniquement porté par l'État (CDE, enveloppe complémentaire d'équilibre...) ou une collectivité. Nous pouvons vérifier qu'une enveloppe constante de CDE pourrait suffire à équilibrer un modèle, grâce à la réalisation de chiffres d'affaires par le travail supplémentaire crée sur le territoire. **Nous ne sommes pas favorables à réclamer 25 000€/ETP ou plus qui validerait un modèle d'entreprise sous perfusion de l'État mais plutôt de montrer qu'un salarié d'EBE peut produire autour de 12 500€/ETP (chiffres d'une EBE).** »

¹⁹⁴ Collectif. « Monsieur le Président Macron, face au chômage de longue durée, ne reculez pas ! », *Le Monde*, 21 octobre 2023. Disponible en ligne : https://www.lemonde.fr/idees/article/2023/10/21/monsieur-le-president-macron-face-au-chomage-de-longue-duree-ne-reculez-pas_6195789_3232.html

[...]

Au-delà de la question du % de la contribution au développement de l'emploi, ce qui importe c'est bien l'enveloppe totale allouée à l'expérimentation nationale qui doit permettre à tous de poursuivre l'expérimentation et se donner le temps de construire sereinement nos modèles économiques. Une solution serait de laisser les nouvelles EBE au moins 5 ans sur le montant des 102% et permettre à celles plus anciennes d'analyser plus précisément la production de richesses de l'entreprise. [...] Les directions d'EBE ne prendront pas de risque sur nos modèles économiques déjà fragiles, avec la responsabilité de gérer du travail pour une centaine de personnes en CDI, sauf à se dire que nous parlons d'une autre expérimentation.

C'est un vrai projet de territoire ! **Nous ne pouvons pas défendre uniquement un projet caritatif. L'expérimentation est un projet entrepreneurial de l'économie sociale et solidaire.** » (Auteur·ices : cinq directions d'EBE. *Courrier transmis à l'ensemble des territoires habilités et au Fonds d'expérimentation*, 4 septembre 2023)

10.4. Une marginalisation progressive des acteurs garants des principes de l'expérimentation : ATD et l'association nationale TZCLD

Il nous semble important d'évoquer également le rôle de l'association nationale TZCLD et d'ATD Quart Monde, censées jouer le rôle de contrepouvoirs, notamment vis-à-vis du Fonds d'expérimentation, et de garantes des principes de l'expérimentation (participation des premières concernées, non-sélection, exhaustivité, gouvernance horizontale, utilité sociale des activités, etc.). Ce que montre notre enquête c'est que, une fois les territoires habilités, ces associations sont marginalisées, ce qui explique qu'à l'échelle nationale leur influence n'est pas comparable à celle du Fonds.

Les organisations qui composent le trio national (le Fonds, ATD Quart Monde et l'association TZCLD) sont très liées entre elles. L'association TZCLD, présidée par Laurent Grandguillaume, a été créée fin 2016 à l'initiative de plusieurs associations dont ATD¹⁹⁵, qui ne souhaitait pas porter seule le projet. Elle visait à assurer la promotion du programme auprès des responsables politiques et à être une « vigie citoyenne »¹⁹⁶, garante des valeurs et principes de l'expérimentation. Ainsi, les statuts de l'association précisent qu'elle se dote d'une « vigilance afin de rester, ensemble, fidèle aux principes qui ont guidé l'élaboration de cette loi [première loi d'expérimentation] » (p.3). Elle se fixe quatre missions : accompagner les territoires émergents ; appuyer les territoires habilités ; travailler à la production de connaissances, en lien avec l'Observatoire TZC ; et assurer un travail de diffusion. Si elle est très active dans les deux dernières missions, notre enquête montre que l'association TZCLD apparaît plus effacée dans l'accompagnement des territoires. Peu mentionnée dans les entretiens, ses missions ne sont pas toujours clairement identifiées des porteurs de projets locaux qui ont peu d'interactions avec son équipe salariée. Plusieurs facteurs expliquent cette situation. D'une part, l'association TZCLD dispose **de moyens relativement limités** : une vingtaine de salariées, contre une quarantaine pour le Fonds d'expérimentation. Cette faiblesse a été accentuée par l'afflux massif de territoires dits émergents, conséquence d'une stratégie visant à mettre la pression sur les pouvoirs publics en augmentant leur nombre, mais aussi de l'engouement que suscite le projet dans de nombreux territoires. Par ailleurs, cette association récente, dont les effectifs sont centralisés à Nantes, reste une structure nationale sans réel maillage territorial. Pour pallier ce manque de ressources humaines, elle s'appuie sur ses partenaires (ATD Quart Monde, Coorace, Cress, etc.) pour animer les « grappes » régionales, espaces censés

¹⁹⁵ Aux côtés d'ATD les associations fondatrices sont le Secours catholique, la Fédération des acteurs de la solidarité (ex FNARS), Emmaüs France et le Pacte civique.

¹⁹⁶ <https://www.tzclld.fr/decouvrir-le-projet/lassociation/>

favoriser la coopération entre projets TZCLD, qu'ils soient émergents ou habilités. D'autre part, en raison de ses missions de promotion du projet au niveau local, national et européen, l'association TZCLD semble finalement plus tournée vers l'extérieur (promotion du projet auprès des associations représentatives des collectivités, auprès de l'Union européenne, discussion avec les réseaux de l'IAE, etc.) que vers l'accompagnement direct des territoires.

Q- « Et par contre, l'asso TZ, est-ce que tu as des contacts avec eux ? Est-ce que tu les vois ?

R- Non. On n'a pas de contacts. On n'a pas adhéré parce que c'est très cher et que les finances du CLE sont limitées [...]. Et non, non, on a très peu de contact avec l'asso TZ. Là, tu vois, on est sollicité pour la “grève du chômage”. Je ne sais pas trop si on va avoir le temps de préparer quoi que ce soit. » (Chef·fe de projet TZCLD, territoire 24)

En définitive, hormis l'offre de formation qu'elle propose aux équipes de direction d'EBE et aux équipes projet, l'association TZCLD délègue largement l'accompagnement des territoires habilités au Fonds d'expérimentation. Cette situation s'explique aussi par la forte perméabilité entre ces deux structures, comme on l'a signalé *supra* (Fretel et Jany-Catrice, 2019 ; Jany-Catrice, Fretel, et Gardin, 2023) : elles partagent les mêmes locaux, ont eu par le passé des salarié·es en commun¹⁹⁷, ont toujours des administrateurs communs¹⁹⁸, se divisent certaines missions (comme le plaidoyer), et ont été créées, au moins en partie, par les mêmes acteurs. La question de cette porosité a d'ailleurs été discutée à plusieurs reprises en conseil d'administration du Fonds, au début de l'expérimentation. À l'époque, la DGEFP en faisait un enjeu crucial, estimant que le Fonds d'expérimentation, financé sur fonds publics, devait remplir des missions de pilotage d'une expérimentation — et non se positionner comme un acteur militant de sa promotion. D'après l'analyse des procès-verbaux des conseils d'administration du Fonds d'expérimentation, plusieurs administrateur·ices interrogent très tôt le Fonds et son Président sur les rôles respectifs de l'association TZCLD et du Fonds ETCLD. La DGEFP est, parmi ces administrateur·ices, sensible à la question et demande des points réguliers pour clarifier le rôle et action de chacune des deux structures.

La question du cloisonnement entre les deux organisations revient sur la table lors d'un conseil d'administration en septembre 2017. Cette fois-ci, elle porte sur la participation du Fonds à des événements de plaidoyer organisés par l'association TZCLD. Une fois encore, on perçoit clairement à quel point le Fonds est pris en étau entre le marteau — l'État, qui le finance et attend de lui qu'il se comporte en simple opérateur — et l'enclume — sa propre volonté de promouvoir et défendre l'expérimentation. D'après l'analyse des procès-verbaux des conseils d'administration du Fonds d'expérimentation, les administrateur·ices sont divisés sur le degré d'étanchéité entre l'association TZCLD et le Fonds ETCLD. Certains souhaitent une séparation stricte du fait que le Fonds est financé par fonds publics, certain·es exigent a minima que lorsque partenariats il y a, ceux-ci soient débattus en conseil d'administration, d'autres, dont le Président du Fonds, insistent sur les liens forts entre les deux structures, qui servent un même projet.

Cette perméabilité entre les deux structures limite *de facto* la capacité de l'association TZCLD à jouer pleinement son rôle de « vigie citoyenne ». Comment assumer une telle mission, qui implique potentiellement une posture critique vis-à-vis de la mise en œuvre ou du pilotage du programme, lorsqu'on partage autant de proximités organisationnelles avec son principal opérateur national ?

Dès lors, ATD Quart Monde, qui a été l'un des acteurs à l'origine du projet, et sans doute le plus identifié, et qui, à ce titre, siège au conseil d'administration de TZCLD, **se positionne comme**

¹⁹⁷ Certain·es salarié·es de l'association TZCLD étaient également salarié·es du Fonds.

¹⁹⁸ Michel de Virville est à la fois vice-président du Fonds et de l'association TZCLD. Patrick Valentin est également vice-président de l'association TZCLD et siège au bureau du Fonds.

l'association garante de « l'esprit » initial du projet. Elle porte un discours souvent autonome de celui du Fonds et de l'association nationale, comme en témoigne la publication de plusieurs ouvrages¹⁹⁹. ATD cherche à définir une position nationale, entre l'animation d'un réseau des TZCLD où elle est implantée, et un rôle de gardien du temple, comme le démontre le projet « Partage ATD », dont l'objectif était de faire travailler plusieurs territoires habilités sur des questions jugées centrales par ATD :

« On a lancé un travail qu'on appelle “partage ATD” avec une dizaine de territoires. [...] c'est un travail en croisement des savoirs [...] et on a deux thèmes : “Comment on mobilise les personnes très éloignées de l'emploi ?” [...] et puis [...] : “Comment on fait en sorte que chacun ait sa place dans l'EBE ?”. Et là c'est pareil, on le fait avec deux groupes de pairs de salariés, un groupe de pairs d'encadrants et un groupe de pairs d'administrateurs d'EBE. Chacun réfléchit à cette question d'abord un groupe de pairs. Évidemment les points de vue sont très différents parce que chacun a un regard différent. Puis après on croise les points de vue et on voit sur quoi on est d'accord. [...] Ce sont des territoires où il y avait... Où on savait, comme il y avait des gens d'ATD Quart Monde qui étaient engagés, on savait que c'est des gens qui pourraient accrocher parce qu'ils étaient déjà un petit peu branchés sur ce que fait ATD et tout ça. Donc c'est plutôt des territoires en majorité où il y avait des gens d'ATD. Mais après les gens qui participent ne sont pas que des gens d'ATD loin de là. » (Militant·e ATD²⁰⁰)

Au niveau local, ATD continue de jouer un rôle important, en participant à l'animation de certaines « grappes régionales », mais surtout en étant à l'initiative de plusieurs projets TZCLD habilités dans le cadre de la seconde expérimentation — ce qui est le cas de plusieurs de nos terrains :

« Dès le début, sur l'équipe projet, il y avait [président·e de l'EBE], qui est ATD. [Le/la directeur·ice de l'EBE] aussi est proche d'ATD. On avait un groupe de volontaires permanents avec *Gilles et Dominique*²⁰¹. [...] Ils étaient là pour faire du lien avec les personnes les plus exclues. C'était vraiment mon partenaire terrain [*Gilles*]. [...] Mais ils sont partis, leur mission est finie. [...] Donc moi aussi, ça m'a forgée dans mes pratiques professionnelles. Et dès le début, la manière dont [le/la directeur·ice de l'EBE], surtout, et [président·e de l'EBE], après, ont animé ce groupe des volontaires, moi, ça a forgé aussi mes pratiques professionnelles pour la suite, ce qui fait que ça perdure maintenant. » (Chargé·e de mission TZCLD, territoire anonymisé)

Toutefois, une fois les territoires habilités, ATD peut s'effacer ou être marginalisé par d'autres acteurs, notamment les directions d'EBE, les collectivités ou les élus locaux. Si ce n'est pas le cas sur le territoire mentionné ci-dessus, dans un autre de nos terrains, le mouvement ATD, bien qu'à l'initiative de l'expérimentation, est largement marginalisé, ce qui génère une forte tension avec l'initiateur·ice du projet. Celui-ci dénonce des dérives dans les modalités de recrutement ou dans la manière de concevoir les activités sur le territoire :

« La dérive, c'est de réserver l'entrée dans l'EBE uniquement à des gens dont l'IAE ne veut pas, **on commence à sélectionner les gens sur la capacité** [...]. Or, ce n'est pas ça. L'EBE, elle doit regarder quelles sont toutes les compétences qui sont aujourd'hui dans le panel de gens

¹⁹⁹ Soulé Véronique, *Un emploi, c'est mon droit*, Ivry-sur-Seine, Éditions Quart Monde, 2018, 80 p ; Hédon Claire, Goubert Didier et Le Guillou Daniel, *Zéro chômeurs, dix territoires relèvent le défi*, Ivry-sur-Seine, Éditions Quart Monde, 2019, 320 p. ; Sarrot Jean-Christophe et Abjean Annaïg, *Repenser l'emploi avec les Territoires zéro chômeur de longue durée*, Éditions Quart Monde, 2022, 160 p.

²⁰⁰ Entretien réalisé en 2024 par Aubin Tantot

²⁰¹ Un volontaire permanent d'ATD Quart Monde est une personne qui s'engage à plein temps et sur la durée pour le mouvement, avec un statut spécifique non salarié (il/elle reçoit une indemnité de subsistance). Source : <https://www.atd-quartmonde.fr/se-mobiliser/devenir-volontaire-permanent/>

embauchables, la liste d'attente. En fonction de ces compétences-là, de ces appétences-là, elle doit regarder qu'est-ce qu'on peut développer comme activité. C'est ça, le fonctionnement normal, le fonctionnement fondamental du projet. On n'est pas du tout là-dessus [...] cette notion de droit à l'emploi, elle est complètement balayée. Et c'est pire que ça. C'est-à-dire que quand on vous propose un contrat à [une SIAE], on vous propose 20 heures par semaine ou 10 heures par semaine, payées au SMIC. Dites-moi comment vous vivez avec un demi-SMIC ou un quart de SMIC ? C'est embêtant, hein. Nous ici, on propose des CDI à temps complet. Ça n'a rien à voir. D'accord ? Voilà, ce détournement de l'esprit du projet et ce détournement, il est partagé dans le CLE, ça c'est clair. Il est partagé et il est induit notamment par l'EBE, mais pas seulement. Il est induit aussi par les paradigmes que portent les gens. À commencer par des gens comme [membres de l'équipe projet]. Et pour moi, ça, c'est un des impensés graves du projet depuis le départ. On explique des trucs, mais on les explique très très mal. On ne va pas au fond des choses. **On ne va pas sur ce que les fondamentaux signifient pour les gens qui s'associent au projet.** » (Initiateur·ice du projet, membre du CLE et d'ATD, territoire anonymisé)

Cette mutation du projet par rapport à la philosophie initiée par ATD est d'ailleurs reconnue par un·e responsable du Conseil départemental : « La philosophie d'ATD, quand elle a imaginé ça, je pense qu'elle doit avoir du mal à s'y retrouver » (responsable Conseil départemental, territoire anonymisé). ATD se voit donc obligé de jouer le rôle de gardien des principes du projet :

« On est des **emmerdeurs de service**, moi je le revendique. Je l'ai dit au sein d'ATD je l'ai même dit ici, moi je ne laisserai pas passer, je constaterai, mais on est des emmerdeurs de service » (Initiateur·ice du projet, membre du CLE et d'ATD, territoire anonymisé)

Ce que confirme à sa manière le/la président·e du CLE à propos du/de la militant·e d'ATD à l'origine du projet :

« Même s'il/elle est chiant·e...c'est une *personne* remarquable, et intelligent·e. C'est pour moi **la vigie**, un peu. Alors, il y a beaucoup de tensions avec lui·elle, mais, mais il/elle est très utile au projet. » (Président·e du CLE, territoire anonymisé)

Plus généralement le/la représentant d'ATD sur ce même territoire dénonce une dérive de l'ensemble de l'expérimentation au niveau national, organisée par le Fonds qui voudrait montrer patte blanche au Ministère et « souvent couverte » par l'association TZCLD :

« Le Fonds se gargarise partout du "droit à l'emploi", mais dans les faits c'est pas ça, ils sont complètement à l'opposé, on se raconte une belle histoire [...] La dérive à laquelle je m'oppose, et heureusement je ne suis pas le/la seul·e [au niveau national], ici [sur le territoire] je suis un peu le/la seul·e quand même, la dérive à laquelle j'essaie de m'opposer, c'est une dérive qui est une dérive nationale qui est institutionnalisée par le Fonds. **Et quelque part, souvent couverte, hélas, par l'Association TZ Nationale.** [...] C'est ce que veut le ministère du Travail. [...] on voit bien qu'on nous pousse vers l'IAE. C'est très clair. [...] On veut nous rentrer... rentrer dans le rang de l'IAE, puis terminé. » (Initiateur·ice du projet, membre du CLE et d'ATD, territoire anonymisé)

Sur l'une des autres régions étudiées, les militant·es d'ATD sont fortement présent·es dans la « grappe régionale ». L'un·e des ancien·es membres de cette animation régionale déclare que, face au sentiment d'ATD au niveau national de « **spoliation de son projet** », cette région est perçue comme « un bastion de résistance », où, de ce fait, toutes les initiatives susceptibles de transformer TZCLD en un « projet technique » (en un « dispositif ») et non politique sont considérées comme des risques. Pour garantir

que les valeurs portées initialement par l'expérimentation ne soient pas dévoyées, ATD se considère, selon les dires d'un·e de ses membres, comme « le poil à gratter » du Fonds. Cette membre souhaite que l'idée de rejoindre les personnes les plus éloignées de l'emploi ne soient pas perdues de vue :

« Je pense que nous, on est vraiment, je veux dire, moi je me ressens comme nous, on est vraiment **le poil à gratter**. Je vous le dis franchement, là je révèle quelque chose. On est le poil à gratter. Il y a un groupe qui se réunit toutes les semaines autour de la présidente d'ATD pour parler du projet. Et on travaille là-dessus. Et je veux dire, n'oublions pas, comme je vous dis, tous ceux dont on ne parle pas. Il y a des gens qui n'aiment pas les invisibles, mais moi je trouve que c'est tout de même un adjectif qui convient, parce qu'on ne les voit pas ces gens-là. On ne les voit pas, les invisibles. Donc, et il faut aller les chercher. Il ne faut pas que les gens l'oublient. » (Membre de la grappe, militant·e ATD, terrain anonymisé)

Un membre d'ATD sur ce même terrain explique qu'avec d'autres militant·es, ils tentent de faire valoir d'autres outils de mesure que le chiffre d'affaires pour estimer le succès des EBE²⁰² :

« Alors, voilà, c'est pas sans réaction, j'imagine que vous êtes au courant aussi que d'ailleurs initiés un peu, beaucoup par ATD Quart Monde, les collègues très engagés avec *Paul*, *René*, tout ça, pour essayer de faire reconnaître les composantes autres que le chiffre d'affaires pour mesurer vraiment les impacts divers et variés et tout à fait intéressants des projets territoire zéro chômeur et des entreprises à but d'emploi aussi, sans cacher les difficultés. » (Membre de la grappe régionale et militant·e ATD, terrain anonymisé)

L'emploi par les militant·es d'ATD des qualificatifs « **emmerdeurs de service** » ou « **poil à gratter** » témoigne de leur volonté de garantir les valeurs fondatrices de l'expérimentation, face à ce qu'ils/elles identifient comme des dérives du projet, en partie liées au positionnement du Fonds. Ils/elles dénoncent, tant au niveau national que local, **le manque de prise en compte des personnes les plus exclues**, **le recentrage du projet sur des enjeux comptables**, ou encore **certaines pratiques de sélection à l'embauche**. ATD, le Fonds d'expérimentation et l'association TZCLD **continuent toutefois à dialoguer**, comme en témoigne la publication, en janvier 2025, d'une note de douze pages visant à **co-construire un discours commun** sur les points clefs de l'expérimentation : « *Le cadre expérimental dans la pratique* ». Néanmoins, face aux moyens dont dispose le Fonds — humains, financiers, numériques — ainsi qu'à sa position institutionnelle, qui lui permet de contrôler les échanges avec le ministère comme avec les territoires, **ATD ne fait pas le poids**.

Conclusion

Ce chapitre montre comment **l'action du Fonds se trouve contrainte par deux missions aux logiques parfois divergentes, voire antagonistes** : d'un côté, son rôle d'interlocuteur de l'État central et d'opérateur des contraintes budgétaires ; de l'autre, celui d'accompagnateur des territoires et de promoteur de l'expérimentation. La conclusion du chapitre 6 évoquait déjà le risque d'un isomorphisme entre les territoires et d'un essoufflement des dynamiques d'innovation sociale et territoriale, du fait des contraintes imposées par le Fonds au moment de l'habilitation. Ce chapitre montre que **ce risque demeure actif** une fois les territoires habilités. Conçu par la loi comme un outil au service de l'expérimentation, le Fonds s'est progressivement imposé comme un acteur structurant, jouant un rôle central dans la diffusion d'un cadre commun, dans la **normalisation par le haut** du projet et dans les relations avec l'État. Sa position institutionnelle dominante, ses moyens financiers et humains, ainsi que sa maîtrise des outils de pilotage (*reporting*, référentiels, etc.) en font un acteur

²⁰² Ce sujet est abordé par le projet ACME.

incontournable, parfois contesté, notamment lorsqu'il est perçu comme s'éloignant des principes fondateurs du projet. Face aux contraintes imposées par le Fonds, notamment celles liées au chiffre d'affaires attendu des EBE, des **contre-pouvoirs** existent : les territoires peuvent opposer des formes de résistance, de manière isolée ou collective, comme en témoigne l'initiative portée par un collectif de directeur·ices d'EBE. La critique se manifeste également du côté d'ATD-Quart Monde, association présente dans de nombreux projets locaux, qui demeure fortement investie dans la défense de « l'esprit » initial du projet. Toutefois, son influence est limitée, une fois les territoires habilités, et sa position face au Fonds est marginalisée. Quant à l'association TZCLD, relativement peu en lien direct avec les territoires, elle ne remplit qu'imparfaitement son rôle de « vigie citoyenne » et semble aujourd'hui davantage orientée vers un travail de plaidoyer externe que vers l'accompagnement des équipes locales, qu'elles soient issues de territoires habilités ou émergents.

Chapitre 11. L'influence croissante de l'échelle départementale dans la construction des projets TZCLD

Comme nous l'avons dit dans l'introduction générale de cette deuxième partie du rapport DYNAMIT, on distingue plusieurs niveaux dans l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD). On retrouve d'une part des niveaux qu'on pourrait qualifier de micro-territoriaux : celui des décideurs locaux (équipe projet, présidences de CLE et d'EBE, direction de l'EBE) et celui de l'écosystème local (acteurs de l'emploi et de l'insertion et monde économique, notamment). À l'autre extrémité, on retrouve le niveau macro-territorial dont fait notamment partie le Fonds d'expérimentation, mais aussi l'association nationale TZCLD, l'État central, ATD Quart Monde, etc. Entre les deux, la participation d'acteurs méso-territoriaux comme les agences et directions territoriales de Pôle Emploi, les missions locales ou les services déconcentrés de l'État s'est avérée variable d'un territoire à l'autre pour des raisons diverses (manque d'effectifs, blocage des cadres intermédiaires, etc.). Des trois niveaux (macro, méso, micro), le niveau méso-territorial, que l'on assimilera ici au département (à la fois en tant qu'institution et en tant qu'échelle de prise de décision) est celui qui, initialement, c'est-à-dire lors de la première vague des expérimentations était le plus en retrait. Nous faisons l'hypothèse dans ce chapitre que **le niveau départemental** (et plus largement le niveau méso-territorial) **est un autre impensé de l'expérimentation** dans le prolongement de ceux identifiés par Anne Fretel et Florence Jany-Catrice (2019 et 2020).

Dans la partie 1 de ce rapport, nous avons souligné le rôle joué par les Conseils départementaux lors de la période d'incubation, notamment au travers de leur pouvoir de *veto player* (chapitre 3). Nous invitons donc les lecteur·ices à une lecture croisée de ces deux chapitres. Pour rappel, les Conseils départementaux ont pris une place plus importante depuis le vote de la seconde loi d'expérimentation, qui en échange de leur participation à la CDE, ont obtenu un droit de veto sur les candidatures à TZCLD. Ce contexte a favorisé la mise à l'agenda de la question de la place des Conseils départementaux dans TZCLD et interroge son rôle dans la dynamique des territoires habilités. Dans quelle mesure et comment le renforcement du pouvoir des Conseils départementaux pèse sur les modalités de mise en œuvre de l'expérimentation TZCLD une fois les territoires et EBE habilités ? Au-delà des Conseils départementaux, quelle(s) coordination(s) et coopération(s) à l'échelle départementale existe-t-il lorsque plusieurs projets TZCLD sont habilités à l'échelle départementale comme c'est le cas pour les territoires 51 et 24 ? Quelles règles se décident au niveau départemental et dans quelles mesures celle-ci impactent-elles les promesses du programme, notamment la nature du droit à l'emploi qui se construit localement, et la dimension ascendante et territoriale du projet ? Peut-on dire que le département est en passe de devenir un niveau de construction et d'harmonisation des règles du projet et qu'il influence donc la fabrique des projets locaux, voire participe de leur normalisation et de leur rapprochement avec les dispositifs classiques des politiques d'insertion ? Et au-delà des Conseils départementaux, comment d'autres collectivités (métropoles, pôles d'équilibres territoriaux et ruraux, etc.) contribuent-elles à l'émergence de cette échelle méso territoriale ?

11.1 Le pilotage centralisé en question

11.1.1 « L'impensé »²⁰³ du niveau départemental

L'ensemble des missions de pilotage de TZCLD (captation et reversement des financements, conventionnement, négociation avec le ministère, instruction des candidatures, etc.) est, depuis 2016,

²⁰³ Fretel et Jany-Catrice, 2019 et 2020.

centralisé au niveau national. Il n'a jamais été envisagé, à ce stade, de confier ces missions aux services déconcentrés de l'État (*cf.* chapitre 12) ou aux collectivités territoriales, notamment aux départements. Le niveau micro territorial (équipe projet, EBE, collectivité(s) porteuse(s), écosystème local d'acteur de l'emploi, monde économique local, etc.) est lui chargé de la mise en œuvre du programme et de l'interprétation des principes du projet.

Ce projet n'a été pensé qu'à deux échelles nationales et (micro) locales. **Le département, que l'on parle de l'institution ou d'un simple niveau d'action et de coopération, et plus largement le niveau méso-territorial, est un autre « impensé » de l'expérimentation.** En dehors du financement (de la CDE) et de la participation aux instances, ses **missions** ne sont pas précisément définies par les promoteurs nationaux (Fonds et association TZCLD) et par les textes réglementaires et législatifs. Ses **relations avec les autres niveaux** n'ont pas été anticipées. Logiquement, il ne bénéficie donc **d'aucun financement**. Le seul espace infranational dans lequel des territoires habilités ou émergents se retrouvent sont les « grappes régionales » mises en place par l'association TZCLD. Ces grappes, qui n'ont pas toutes le même dynamisme en fonction des régions, sont coanimées par des salarié·es de l'association TZCLD et par des salarié·es ou bénévoles de structures partenaires (ATD, Coorace, Cress, etc.). **Ces grappes régionales sont des moyens de diffuser le projet et des espaces de rencontres et d'aide entre pairs**, ce ne sont pas des espaces de prise de décision, de coordination, d'harmonisation de règle, de mutualisation et encore moins de pilotage. Elles n'ont pas d'existence formelle et ont très peu de moyens. Et, par ailleurs, elles sont souvent plus utiles et plus présentes pendant la période d'incubation, aux territoires émergents qu'aux territoires habilités.

Cet impensé n'est pas un simple oubli : l'implication du niveau départemental dans la mise en œuvre ou le pilotage de TZCLD ne répond pas à la logique initiale de ce programme. TZCLD repose sur logique de « micro-territoire ». Ce sont donc les communes (et plus marginalement les EPCI) qui doivent porter et mettre en œuvre le programme et il y a parmi les acteurs du programme une crainte que des collectivités dites « supra » (métropoles, pôles d'équilibres territoriaux et ruraux, Conseils départementaux, etc.) se substituent, voire concurrencent, les échelons de proximité.

« Il faut une initiative locale, **et même si le département se targue d'être une collectivité de proximité**, à certains égards, [...] dans la relation aux acteurs et au quotidien, **il ne l'est pas**. Donc **il faut que les communes ou des acteurs locaux s'impliquent** fortement si on veut créer [...] ce processus vis-à-vis des habitants. [...] Donc le département tout seul, à mon sens, n'y serait pas arrivé. » (Directeur·ice de la direction chargé·e de l'insertion et de l'emploi, et chargé·e de mission du Conseil départemental, territoire 51)

11.2.2 Questionner la centralisation du pilotage par le bas

Par ailleurs, si **l'échelon départemental demeure un impensé c'est aussi parce que le pilotage de TZCLD reste, à ce stade, centralisé dans les mains du Fonds d'expérimentation**. Au niveau local, quelques acteurs commencent, timidement, à questionner cette centralisation. Au-delà des critiques parfois formulées à l'égard du Fonds, ces interrogations se fondent sur la conviction qu'il n'est pas possible de « tout gérer depuis Paris », ou plus exactement depuis Nantes²⁰⁴, et qu'il est donc nécessaire d'anticiper une nouvelle organisation plus décentralisée de TZCLD pour préparer l'extension du projet. Ces questionnements prennent d'autant plus de sens que des initiatives de coordination départementale des projets TZCLD émergent progressivement, à l'initiative de collectivités dites « supra » (métropoles, pôles d'équilibres territoriaux et ruraux, etc.) (*cf.* §11.3.2.). C'est par exemple le cas des territoires 21, 22, 23, 24 et 27. La particularité de ces territoires tient au fait

²⁰⁴ Où se trouvent les locaux du Fonds d'expérimentation et de l'association TZCLD.

qu'un pôle d'équilibre territorial et rural²⁰⁵ (PETR) a été, conjointement avec les communes (notamment les maires), à l'initiative du projet TZCLD. Ce PETR a accompagné l'émergence de quatre projets TZCLD habilités dans le cadre de la seconde loi²⁰⁶ (deux territoires ont abandonné en cours de route²⁰⁷) et a également initié, avec le territoire 27, la constitution d'un réseau départemental des TZCLD. Ce réseau, que les acteurs appellent « la grappe »²⁰⁸ (en empruntant ici le vocabulaire de l'association TZCLD) est une association qui regroupe l'ensemble des CLE et des EBE du département. Nous reviendrons plus précisément sur son fonctionnement dans la troisième section de ce chapitre, mais il est d'ores et déjà important de signaler que **ce fonctionnement n'a rien à voir avec les « grappes régionales » de TZCLD**, qui sont comme nous l'avons déjà dit de simples espaces de discussions et de rencontres. Le/la président·e de ce PETR, fortement engagé·e en faveur de TZCLD tant au niveau local que national, estime que l'un des enjeux d'une éventuelle troisième loi sera de prévoir une « déconcentration » – ou plus exactement une décentralisation²⁰⁹ – du pilotage de l'expérimentation. Selon elle/lui, l'organisation actuelle « a été faite pour 10, [...] peine à se reproduire pour 70, et *a fortiori* pour 500 » :

« Alors il y a 4 ou 5 questions à se poser qui peuvent se retrouver dans la [...] [future] loi. [...] **Il y a vraiment la question de l'organisation, qui a été faite pour 10, qui peine à se reproduire pour 70, et a fortiori pour 500.** C'est-à-dire le pilotage, la supervision, le contrôle de l'emploi de l'argent public, le respect des objectifs, de l'intégrité du projet, etc. Et là, je pense qu'il faut parler déconcentration. Sur la déconcentration, je vois trois scénarios [...] d'organisation, qui sont, soit des « grappes » partout, il peut y en avoir plusieurs par département, ça dépend de la taille, [...] des réseaux locaux pour le droit à l'emploi [...]. [Deuxième scénario] Les départements plus en avant, [...] ou les métropoles, pour moi c'est la même chose, une grosse collectivité... [...] Le troisième scénario, ça serait un rapprochement avec France Travail. Bon, là, je dis aussi casse-cou, car risque de bureaucratisation, risque d'un encadrement [de France Travail] inégalement convaincu et donc qui peut être mortifère. Voilà, c'est les trois scénarios sur l'organisation supra-territoriale, qui est important pour **ne pas simplement se contenter de 500 lucioles ou de 1000 électrons libres**, qui seraient à un moment donné, où on ferait le taux de mortalité chaque année, les crash tests, etc. » (Président·e du PETR et de « La grappe » réseau associatif départemental des projets TZCLD, territoires 21 à 27)

11.2.3 Un sujet de préoccupation pour le Fonds d'expérimentation et l'association TZCLD ?

Au niveau national, le Fonds et l'association TZCLD semblent timidement commencer à réfléchir à ces questions. Mais cet intérêt est motivé davantage par le besoin de répondre à des problématiques locales émergentes (qui interrogent voire menacent l'avenir du projet) que par souci de questionner la centralisation du pilotage. En effet, au-delà des raisons précédemment exposées, le Fonds et l'association TZCLD cherchent à répondre à deux problématiques croissantes : l'implication des

²⁰⁵ Un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) est un syndicat mixte regroupant plusieurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) autour d'un même projet de territoire. Ils ont succédé aux « pays », créés en 1995 (bien avant l'essor des EPCI) pour favoriser le développement local en milieu rural et la mutualisation des moyens entre communes. Source : <https://www.anpp.fr/payspetr/definition-pays-petr/>

²⁰⁶ Territoires 21 à 24.

²⁰⁷ Territoires 25 et 26.

²⁰⁸ L'usage des guillemets vise à spécifier que ce réseau associatif ne relève pas des grappes régionales mises en place par l'association TZCLD. Sur ce territoire, la « grappe » régionale au sens de l'association TZCLD n'a jamais été très active et ne l'est plus actuellement.

²⁰⁹ Puisqu'il ne plaide pas pour un renforcement des services déconcentrés de l'État, mais bien pour une plus grande implication des départements et pour la constitution de réseaux associatifs de projets TZCLD.

Conseils départementaux dans le projet, et l'émergence d'initiatives de mise en réseau des projets TZCLD, parfois à l'échelle métropolitaine, souvent à l'échelle départementale, comme celle mentionnée plus haut.

L'association TZCLD a tenté d'aborder la question de l'implication des Conseils départementaux par une campagne de communication et par la publication d'une note publique sur le sujet²¹⁰. Toutefois, c'est surtout le Fonds qui s'est saisi de cette question. Celle-ci est d'ailleurs évoquée à de très nombreuses reprises lors de ses conseils d'administration²¹¹. Les impacts de la fronde menée par certains Conseils départementaux, et en particulier le département du Calvados (*cf.* chapitre 3), inquiètent le national. Le sujet est abordé à plusieurs reprises lors des conseils d'administration du Fonds d'expérimentation. Pour le Président du Fonds, le courrier du président du département du Calvados n'est pas sans impact auprès des autres conseils départementaux. Le Fonds décide alors d'écrire une réponse adressée à l'ensemble des conseils départementaux pour les rassurer et préciser leur rôle dans l'expérimentation. Le Président du Fonds demande en revanche à l'État de jouer son rôle en forçant le département du Calvados à respecter ses engagements passés.

Plutôt que de renégocier avec l'État la participation financière des départements, le Fonds a choisi une autre voie : le lancement d'une étude dédiée, et la mise en place d'une « **expérimentation dans l'expérimentation** »²¹², destinée à tester une « gouvernance du droit à l'emploi à un échelon départemental dont le Fonds d'expérimentation sera l'animateur national », dans trois départements pilotes. Les procès-verbaux du conseil d'administration du Fonds éclairent les objectifs de ce projet. Il est explicitement présenté comme une réponse aux interrogations des Conseils départementaux et à la fronde d'une partie d'entre eux. Par ailleurs, cette initiative s'inscrit dans un contexte plus large : la préfiguration de France Travail, pilotée à l'époque par Thibaut Guilluy. Le Fonds y voit l'opportunité de positionner TZCLD dans ce nouvel environnement institutionnel. Ce projet, aux contours flous même pour les trois départements sollicités (*cf.* infra), vise à construire « une **coordination départementale** de l'ensemble des acteurs de l'emploi : IAE, EA, ESAT, ESS en général et le TZCLD ». L'objectif pour le Fonds est que les Conseils départementaux se saisissent du sujet de la régulation des relations entre l'ensemble des structures d'insertion par l'activité (les « entreprises de lutte contre la privation d'emploi » ou ELPE²¹³). **Il ne s'agit donc pas tant de décentraliser certaines missions du Fonds ni de favoriser explicitement la coordination des projets TZCLD à l'échelle départementale, que de chercher à normaliser le projet TZCLD en l'inscrivant dans l'écosystème existant de l'emploi : pacifier les relations avec les Conseils départementaux, clarifier les articulations avec le secteur de l'IAE, et se rendre compatible avec les orientations portées par la réforme France Travail.**

L'un des départements approchés est celui des territoires 21 à 27. Le/la président·e du PETR raconte la rencontre avec le Fonds et leur proposition :

« À un moment, ils [le Fonds] ont senti que ça [la coordination de plusieurs projets TZCLD à l'échelle départementale] pouvait être utile. [...] Enfin, il faut quand même voir par où on est passé. Rappelle-toi [...] quand ils [le Fonds] étaient venus pour **vendre l'expérimentation dans l'expérimentation**. [...] Ils voulaient jouer des départements comme *le nôtre* parce qu'ils voyaient

²¹⁰ Territoires zéro chômeur de longue durée, *Le rôle essentiel des Départements dans le projet Territoires zéro chômeur de longue durée*, 13 avril 2022, disponible sur : <https://www.tzclld.fr/le-role-des-departements-dans-le-projet-tzclld/>.

²¹¹ Huit fois entre mars 2022 et février 2023.

²¹² Courrier adressé par ETCLD à un président de Conseil départemental le 6 mars 2023.

²¹³ Acronyme inventé par Patrick Valentin et repris par le Fonds pour désigner un ensemble formé par les SIAE, les ESAT, les EA et les EBE.

qu'il y avait des départements qui s'opposaient. Ils se sont dit qu'il faut qu'on fasse monter le témoignage... Et puis il y avait la loi France Travail qui arrivait... donc "on va faire des choses avec les départements". » (Président·e du PETR et de « La grappe » réseau associatif départemental des projets TZCLD, territoires 21 à 27)

Cette « expérimentation dans l'expérimentation » ne verra cependant jamais le jour :

Q – « Et quel souvenir, du coup, tu as de tout ce truc [l'expérimentation dans l'expérimentation] ?

R – [...] On peut toujours commencer à réfléchir et à avancer et à continuer d'expérimenter avec le Fonds [...] Bon, franchement, c'est pas... **Ça a été avorté dans l'œuf**, ce truc, mais on a montré notre bon vouloir et notre volonté d'avancer.

Q – Et pourquoi ça a capoté ?

R – Parce que je pense que le Fonds n'est pas allé plus loin. Nous, on a fait des propositions et c'est resté lettre morte. » (Conseiller·ère de la présidence du Conseil départemental, territoires 21 à 27)

Au-delà de la question du rôle des départements, le Fonds et l'association TZCLD ont également dû répondre à l'émergence d'initiatives qualifiées de « supra-territoriales »²¹⁴ — un terme forgé par les acteurs eux-mêmes pour désigner des dynamiques de mise en réseau, de mutualisation et de travail collectif entre plusieurs TZCLD situés dans un même département ou dans des zones proches, souvent à l'initiative d'intercommunalités (métropoles, communautés de communes, PETR, établissements publics territoriaux, etc.). Ces dynamiques, comme celle évoquée en début de section, trouvent aujourd'hui des équivalents dans d'autres régions en France. Bien qu'elles soient désormais partiellement reconnues et légitimées au niveau national²¹⁵, ces initiatives ont pu, dans un premier temps, être accueillies avec méfiance. Cette crainte est liée à la vision du Fonds d'expérimentation de l'expérience d'un territoire issu de la première loi, la Métropole de Lille (MEL), dont la particularité est d'être le seul territoire discontinu dans deux communes distinctes (le périmètre comprend le quartier des Oliveaux à Loos et une fraction du quartier des Phalempin à Tourcoing). Sur le territoire de la MEL, deux comités locaux (un pour chaque site) et un comité métropolitain ont été mis en place à l'époque (Fretel, Jany-Catrice, Semenowicz et Vatan, 2020). A l'issue de la première expérimentation, le Fonds considère que cette situation (candidature multisite portée par une métropole) a conduit à un affaiblissement de la dynamique locale/communale au profit du niveau métropolitain. Il a ainsi réaffirmé (dans le cahier des charges de la 2^e loi notamment) les principes de continuité territoriale et d'animation locale du projet par le CLE :

« Ainsi, par exemple, l'expérience acquise par l'habilitation unique de deux territoires expérimentaux disjoints^[216] au sein d'une collectivité [la Métropole européenne de Lille] a encouragé à clarifier, pour la deuxième étape la définition d'un territoire habilité afin d'optimiser le portage politique de proximité par les communes concernées par la zone expérimentale. Dans la deuxième étape, un territoire habilité concerne une zone expérimentale unique, il est animé par un CLE et doit comprendre les unités de production d'emplois supplémentaires (EBE). »²¹⁷

²¹⁴ Territoires zéro chômeur de longue durée, L'engagement supra-territorial dans le développement du droit à l'emploi, 2 février 2021, disponible en ligne sur le site de l'association TZCLD.

²¹⁵ ETCLD, Expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée, *Bilan final de la 1^{ère} étape expérimental. Un pas supplémentaire pour le droit à l'emploi*, 2021, p. 36-37. Association Territoires zéro chômeur de longue durée, *Les organisations « supra » dans le projet TZCLD : rôle des EPCI dans la gouvernance du droit à l'emploi*, novembre 2023, 20p.

²¹⁶ Le quartier des Oliveaux à Loos et une fraction du quartier des Phalempins à Tourcoing.

²¹⁷ Expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée, *op. cit.*, p.28.

Lors de l’instruction des dossiers de candidature des territoires 21 à 24, le Fonds a exprimé ses réserves quant à l’implication du PETR, perçu comme susceptible de prendre une place trop importante, voire de se substituer aux CLE et aux EBE, en adoptant une position hiérarchiquement supérieure. À cette époque, le PETR envisageait de créer deux associations distinctes : l’une pour coordonner les différentes EBE (et mutualiser certaines fonctions support, développer des activités communes, rechercher des financements, etc.), l’autre pour organiser la coordination des CLE sur l’ensemble du périmètre et discuter avec les partenaires communs (Pôle Emploi, services de l’État, Conseil départemental, conseil régional, etc.). Cette organisation ne répond pas aux exigences du Fonds et du cahier des charges. Ce cas est évoqué lors de l’examen de la candidature du territoire 21, premier territoire habilité, en conseil d’administration du Fonds. Dans un procès-verbal que nous avons consulté, le vice-président du Fonds explique qu’il faudra être vigilant quant à l’indépendance des CLE et des EBE par rapport au PETR. Le Président du Fonds ajoute qu’il peut y voir une coordination et un soutien au niveau du PETR, mais que certaines fonctions (notamment la fonction RH) doivent être présentes dans l’ensemble des EBE.

Les acteurs ont conscience de la méfiance du Fonds. Ils expliquent qu’au moment de l’habilitation, celui-ci n’était pas convaincu et craignait « le contrôle politique » des territoires, que le PETR se substitue à ces derniers et qu’il ne dissimule « des territoires qui ne sont pas forcément prêts ». Par ailleurs, ces mêmes acteurs estiment que le Fonds et l’association TZCLD redoutaient que le PETR n’empiète sur leur domaine d’action, voire qu’il entre en concurrence avec eux (« ils craignaient une perte de contrôle », « faire de l’ombre à l’association Territoires zéro chômeur »). Ces acteurs relèvent toutefois que la position du Fonds a évolué au cours des années ayant suivi l’habilitation, et qu’il observe désormais leur initiative avec un plus grand intérêt.

« Moi, j’ai sous-estimé **leur hostilité** au départ. Alors que maintenant, ils sont totalement retournés. [...] Mais à l’époque, ils étaient plus hostiles que je ne l’avais pensé. [...] Peut-être simplement [qu’] ils craignaient **la perte de contrôle**. Est-ce qu’ils craignaient **le contrôle politique** ? Je ne sais pas. Mais en tout cas, il y avait tout ça à la fois. » (Président·e du PETR et de « La grappe » réseau associatif départemental des projets TZCLD, territoires 21 à 27)

« Je pense qu’il y a eu deux phases. Il y a eu une phase où [le Fonds disait] “On comprend que ça [votre organisation] a été nécessaire pour faire émerger quatre territoires. Mettez ça de côté. On y va sur l’habilitation des territoires. On veut voir [...] **que vous ne cachez pas des territoires qui ne sont pas forcément prêts**. [...] On va auditionner les territoires et **on ne veut pas de vous**. On ne veut pas que vous soyez là parce qu’on veut savoir si ça va tenir la route.” [...] Donc ils nous ont écartés. [...] **Ils voulaient vraiment voir derrière le vernis ce qu’il y avait**. Et après, on a eu une seconde phase où [après les habilitations] [...] **on est revenus dans le jeu**, et ils ont accepté de recommencer à discuter avec nous pour voir comment on pouvait accompagner ces territoires qui aujourd’hui étaient validés et expérimentés. [...] Nous, sur cette organisation de grappe, l’identification des besoins communs qu’à la fois les CLE et les EBE pouvaient avoir, auxquels on pouvait répondre, on pouvait **faire de l’ombre à l’association Territoires zéro chômeur** [...]. Et c’est pour ça qu’ont été avortées les propositions de formation qu’on a pu émettre sur les directeurs d’EBE : l’association a proposé de créer une unité de formation pour avancer sur ces sujets-là. » (Directeur·ice du PETR, territoires 21 à 26)

Le Fonds d’expérimentation et l’association TZCLD n’ont pas anticipé la décentralisation du pilotage contribuant ainsi à fabriquer cet impensé du niveau départemental. Bien qu’ils aient tenté, ces dernières années, d’avancer sur cette question, cet impensé demeure. Néanmoins, le Fonds et l’association TZCLD restent attentifs à cette problématique. L’enjeu pour ces acteurs est double : éviter de

reproduire « l'erreur » de la deuxième loi (qui a entraîné la fronde de certains Conseils départementaux et conduit à l'abandon de plusieurs projets candidats) et définir une organisation ainsi qu'un mode de financement adaptés en vue d'une éventuelle extension de TZCLD après 2026.

« Néanmoins, un problème d'organisation se pose dès maintenant [...] avec l'augmentation du nombre de territoires habilités. Nous ne pourrions pas conserver une relation directe entre l'équipe nationale et plus d'une centaine de territoires. **Il faudra nécessairement aller vers une forme de déconcentration de la gestion et du dialogue pour la construction du projet.** Les échelons déconcentrés devront être outillés pour répondre de la bonne utilisation des fonds et devront aussi être les gardiens de cet esprit d'innovation et de liberté donné au niveau local. [...] C'est l'un des enjeux du passage à l'après 2026. Pour assurer ce rôle, on pense naturellement au niveau départemental [...]. Il faudra toutefois être pragmatique et adapter le modèle en fonction des configurations locales. Les départements volontaires devront également chercher à élargir le bénéfice de l'assurance-emploi aux autres acteurs de l'ESS, en construisant pour cela des instances avec l'ensemble de ceux qui luttent contre la privation d'emploi. » (Michel de Virville, extrait de Grandguillaume, Laurent. *Expérimenter le droit à l'emploi. Récit et analyses du projet Territoires zéro chômeur de longue durée*, 2024, Editions Berget-Levrault, p.351)

11.2. Des départements qui s'opposent et cherchent à conditionner les projets locaux²¹⁸

Le chapitre 3 de ce rapport a permis de poser les premiers jalons de l'analyse du rôle des Conseils départementaux dans le programme TZCLD. Pour rappel, la deuxième loi leur a accordé un droit de veto sur les candidatures, en contrepartie du financement de la contribution au développement de l'emploi (CDE) à hauteur de 15 % du montant de la participation de l'État. Les raisons de cette mise à contribution sont multiples (cf. chapitre 3). L'État cherchait à ne pas rester l'unique financeur de l'expérimentation. Les départements, en tant que chefs de file des politiques d'insertion (Lafore, 2004), apparaissaient comme des partenaires logiques, d'autant plus que les évaluations de la première phase de l'expérimentation avaient montré que les allocataires du RSA constituaient une part non négligeable des salarié·es des EBE (autour de 25 %²¹⁹). Le discours sur l'activation des dépenses passives, au cœur du projet TZCLD, a également contribué à légitimer cette participation financière des Conseils départementaux. Plusieurs Conseils départementaux se sont fermement opposés au financement de TZCLD. En tête de file, le département du Calvados — pourtant déjà impliqué via un territoire habilité dans la première loi — a lancé une fronde contre le projet, en adressant un courrier à l'ensemble des départements pour dénoncer le financement de TZCLD.

Les arguments avancés par les départements « frondeurs » s'articulent autour de quatre critiques principales, analysées dans le chapitre 3 et que nous rappelons ici :

1. **La libre administration des collectivités** : l'État impose une nouvelle dépense obligatoire aux départements sans concertation préalable ;
2. **La question des publics cibles** : les départements seraient amenés à financer des emplois pour des publics qui ne relèvent pas de leur compétence légale (allocataires du RSA) ;

²¹⁸ Cette sous-partie reprend une partie des éléments mentionnés dans le chapitre 3. Nous recommandons une lecture de celui-ci aux lecteur·ices.

²¹⁹ Le rapport intermédiaire du comité scientifique estimait en 2019 que 26 % des salariés en EBE touchaient le RSA avant d'être embauchés. Source : Comité scientifique. *Expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée. Rapport intermédiaire du comité scientifique*, novembre 2019, p.37.

3. **L'incertitude budgétaire** : un flou persiste quant aux coûts réels à engager, notamment en cas d'extension ou de généralisation du dispositif, certains départements expriment un risque de « financement sans fin » ;
4. **Les inégalités territoriales** : financer des EBE reviendrait à soutenir des outils de développement local dont l'ensemble des cantons ne bénéficierait pas.

De nombreux Conseils départementaux ont exercé leur **droit de veto**, empêchant ainsi l'habilitation de certains projets dits « émergents » — ce qui entre en contradiction avec l'un des principes fondamentaux de TZCLD : le **volontariat territorial**. La liste des départements s'étant positionnés de la sorte est longue : l'Allier, la Charente-Maritime, le Morbihan, l'Oise, l'Alsace, la Sarthe, les Deux-Sèvres²²⁰, la Drôme²²¹, le Calvados, le Pas-de-Calais²²², la Saône-et-Loire²²³, etc. 15 % des territoires engagés sur la région du terrain 3 et 32 % sur le terrain 4 ont été empêchés du fait des vetos du Conseils départementaux (cf. Encadré 6, chapitre 3). En effet, comment peut-on encore dire que TZCLD est un « projet de territoire » si le « territoire » en question se voit dans l'incapacité d'être habilité parce que son Conseil départemental n'est pas favorable au financement de l'initiative ? La proposition de loi portée par le député LIOT Stéphane Viry, qui devrait être examinée à l'Assemblée nationale le 3 juin 2025, vise à répondre à cette problématique. Si elle maintient l'exigence d'un accord du Conseil départemental, elle prévoit néanmoins que la part départementale de la CDE puisse être abondée par d'autres collectivités, notamment les collectivités porteuses du projet (EPCI, communes). Cependant, une telle disposition pourrait **engendrer de nouvelles inégalités territoriales**, s'ajoutant à celles que nous avons déjà documentées, entre les territoires disposant des ressources nécessaires pour compenser, même partiellement, l'absence de financement départemental, et ceux qui ne le pourraient pas.

L'opposition de certains Conseils départementaux ne s'arrête pas à la période d'incubation. Si certains d'entre eux empêchent l'habilitation de projets TZCLD (pour les raisons précédemment évoquées et/ou parce qu'ils choisissent de prioriser d'autres dispositifs, notamment ceux relevant de l'IAE) d'autres **délibèrent en faveur du programme mais conditionnent plus ou moins fortement le développement des projets locaux**. Ces conditionnalités s'inscrivent le plus souvent dans les conventions qui permettent l'habilitation des territoires et l'ouverture des EBE²²⁴. Comme nous l'avons montré dans le chapitre 3, ces prises de position entrent en contradiction avec certains principes fondateurs du « projet idéal » de TZCLD, et renforcent la convergence déjà observée entre TZCLD et

²²⁰ Abhervé Michel, « L'obligation de financement par les départements de l'expérimentation TZCLD fragilise celle-ci », *Le blog de Michel Abhervé – Alternatives économiques*, 30 août 2024, disponible sur : <https://blogs.alternatives-economiques.fr/abhervé/2024/08/30/l-obligation-de-financement-par-les-departements-de-l-experimentation-tzcl-d-fragilise-celle-ci>

²²¹ Abhervé Michel, « Refus du conseil départemental de la Drôme de soutenir l'expérimentation TZCLD », *Le blog de Michel Abhervé – Alternatives économiques*, 10 décembre 2024, <https://blogs.alternatives-economiques.fr/abhervé/2024/12/10/refus-du-conseil-departemental-de-la-drome-de-soutenir-l-experimentation-tzcl-d>

²²² Mezine Djamel, « Candidature Territoire zéro chômeur suspendue : quelles conséquences ? », *Nord éclair*, 17 novembre 2023.

²²³ Carnet de terrain d'un·e auteur·e.

²²⁴ Aux côtés du Fonds d'expérimentation, des services de l'État et de France Travail, les Conseils départementaux signent trois conventions : une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens, qui fixe le montant de la participation financière du département ainsi que les modalités de versement de la CDE (1) ; une convention dite « territoire », également signée par la présidence du CLE et la ou les collectivités porteuses du projet, qui précise les modalités d'engagement du territoire dans l'expérimentation (2) ; une convention « territoire/EBE », cosignée par la présidence de l'EBE la présidence du CLE et les collectivités porteuses, qui formalise le conventionnement de l'EBE et détaille son modèle socio-économique prévisionnel (prévisions d'embauche, activités envisagées, prévisionnel économique, etc.).

l'IAE (Semenowicz et al., 2022). Dans ce même chapitre, nous avons identifié **quatre types de mesures de conditionnalité** :

1. **Le plafonnement des embauches en EBE**, décidé par certains Conseils départementaux dans une logique de maîtrise budgétaire, mesure qui contrevient au **principe d'exhaustivité**. En effet, comment atteindre l'exhaustivité, s'il s'avère impossible de créer suffisamment d'emplois en EBE ?
2. **L'imposition de quotas d'allocataires du RSA**, dans une logique comptable de « retour sur investissement ». Bien que cette mesure ne soit pas toujours strictement appliquée (*cf. infra*), elle est en tension avec le **principe de non-sélection des publics**, puisqu'elle revient à favoriser les allocataires du RSA au détriment d'autres publics.
3. **La revendication d'une place dominante dans la gouvernance des CLE**, certains départements exigeant la co-présidence ou la vice-présidence des comités. Cette posture va à l'encontre du **principe d'horizontalité de la décision**, qui repose sur le postulat « une personne = une voix » en donnant une place prédominante au Conseil départemental. Le Fonds d'expérimentation promeut d'ailleurs l'idée selon laquelle les Conseils départementaux devraient pouvoir obtenir la co-présidence ou la vice-présidence des CLE. Lors d'un conseil d'administration du Fonds, le Président indique ainsi que les départements doivent siéger au CLE et devraient en revendiquer la vice-présidence ou la co-présidence.
4. Enfin certains Conseils départementaux décident de **plafonner l'activité économique des EBE**.

Parmi notre panel, c'est probablement le Conseil départemental du territoire 61 qui incarne le soutien le plus critique au projet TZCLD :

« Si on devait raisonner, et c'est pas trop toujours mon propos, mais si on devait raisonner purement financier, **ça coûte une fortune**. C'est un dispositif public qui coûte très, très cher. [...] L'État ayant réglé l'obligation pour les départements de verser les fameux 15 %, ça, ça a le don de **hérissier les présidents de départements**. C'est un truc, faut jamais [le] faire ! On ferait mieux de négocier. [...] **L'imposition, comme ça par le haut, euh... Ça frustre beaucoup**. Bon, néanmoins, ici, on y est allés. » (Directeur·ice général·e des services du Conseil départemental, territoire 61)

Comme France Travail et la DDETS, la collectivité participe aux différents travaux du CLE, avec différent·es représentant·es qui se rendent régulièrement dans les commissions :

« C'est notre vice-président·e à l'économie, qui est membre du CLE, [mais] c'est moi qui participe au CLE avec le/la collègue délégué·e à l'insertion. C'est toujours, vous voyez, les deux côtés quoi ! C'est le/la délégué·e insertion qui participe à la commission qui sélectionne les personnes qui vont intégrer l'EBE. Mais par exemple ici, nous, on participe aux commissions qui sélectionnent les activités [...]. Il y a une commission financière aussi qui vient de se mettre en place, à laquelle je participe aussi. » (Chef·fe de service du Conseil départemental, territoire 61)

Une manière pour ce Conseil départemental de se réapproprier et légitimer le développement de cette expérimentation est d'introduire des objectifs d'embauche d'allocataires du RSA sur le modèle de ce qui se fait à l'égard des SIAE. Il n'est pas anodin de ce point de vue que le service en charge du suivi

de l'expérimentation soit le service « **économie emploi** » qui gère également l'IAE, plutôt que le **service social** qui s'occupe de l'accompagnement des allocataires du RSA (même s'il est également impliqué).

« Nous, on a mis dans le cahier des charges [la convention] [...] c'est plus une obligation morale, néanmoins, c'est quand même dans la convention, qu'on a **localement l'obligation de prendre 60 % de bénéficiaires du RSA**. » (Directeur·ice général·e des services du Conseil départemental, territoire 61)

« Au bout d'un moment, j'ai été un petit peu ferme dans cette affaire-là, évidemment, c'est 60 [%] ou sinon où on plie les gaules (*rites*). » (Président·e du Conseil départemental, territoire 61)

L'exigence de 60 % d'embauches de bénéficiaires du RSA est perçue par l'ensemble des acteurs impliqués dans le projet comme une **contrainte impossible à tenir**, alors même qu'elle paraît contraire au principe de non sélection des chômeurs de longue durée. Cet objectif paraît difficile à atteindre au regard du profil des personnes privées d'emploi volontaires et de la non coopération du Conseil départemental qui ne communique pas les listes de bénéficiaires du RSA sur le territoire :

« Comment on peut avoir 60 % de BRSA embauchés, sachant que déjà dans notre liste d'attente, on a très peu de BRSA et que clairement les référents RSA jouent pas le jeu. Parce qu'à un moment c'est à eux de nous les envoyer [...]. » (Chef·fe de projet TZCLD, territoire 61)

Sur le territoire 62, le Conseil départemental bien qu'en soutien de longue date (y compris avant le vote de la 1^{ère} loi), montre que le rôle de financeur contraint l'amène aussi à limiter les ambitions d'embauche des EBE²²⁵ pour ne pas accroître son effort financier.

Face à ces situations où les départements apportent leur soutien tout en posant des conditions susceptibles d'entrer en contradiction avec les principes du projet, le Fonds d'expérimentation tente de trouver un équilibre entre, d'une part, **le respect des principes de l'expérimentation et du cadre légal** (les conventions signées avec les départements ne pouvant contrevenir à la loi), et, d'autre part, **la volonté de répondre aux exigences des Conseils départementaux**. A plusieurs reprises, le conseil d'administration du Fonds valide les demandes des Conseils départementaux tant que leurs exigences concernant les quotas d'allocataires du RSA, le plafonnement des embauches, etc. restent formulées de manière vague et non contraignante (« viser », « favoriser », etc.). Par exemple, le Fonds engage une négociation avec un Conseil départemental qui avait pris une délibération jugée non conforme à la loi et au décret : la délibération prévoyait, en effet, un plafonnement des embauches contraire au principe d'exhaustivité selon les propres mots du Fonds. Cette négociation aboutit à une délibération suffisamment vague et large dont la rédaction satisfait à la fois le Conseil départemental et le Fonds. Dans un autre cas, le Fonds accepte une délibération d'un Conseil départemental qui fixe un objectif de 50 % d'allocataires du RSA parmi les salariés recrutés parce que celui-ci a le statut d'un objectif non contraignant.

Les Conseils départementaux qui s'opposent à TZCLD contribuent à l'émergence d'un niveau de régulation départemental ou méso-territorial du programme. En effet, c'est à cette échelle que se prennent des décisions susceptibles d'infléchir les orientations et promesses du projet. Les décisions les plus impactantes émanent de Conseils départementaux qui exercent leur pouvoir de *veto player*, en bloquant l'habilitation de certains projets. Cette situation révèle une contradiction majeure avec le principe de volontariat territorial : un « territoire » (au sens des porteurs de projet) volontaire et prêt à

²²⁵ A quatre à six équivalents temps plein supplémentaires.

expérimenter, ne peut intégrer le programme TZCLD si son Conseil départemental s’y oppose. D’autres Conseils départementaux délibèrent en faveur du projet, mais sous réserve de conditions spécifiques. Celles-ci apparaissent, à première vue, en contradiction avec certains principes fondamentaux de TZCLD (non-sélection, exhaustivité, etc.). Toutefois, à ce stade et au regard des informations disponibles, ces conditions semblent encore peu appliquées, et leur impact sur la nature même du droit à l’emploi demeure modéré.

11.3. Ceux qui soutiennent : des acteurs départementaux qui cherchent encore leur rôle

11.3.1 Des Conseils départementaux qui en font une priorité politique, mais qui tâtonnent et hésitent aussi

L’ensemble des Conseils départementaux ne s’oppose pas fermement à TZCLD. L’expérimentation est aujourd’hui déployée dans **près de la moitié des départements** (cf. Encadré 14). Parmi cette cinquantaine de départements, nombreux sont ceux qui constituent un « **ventre mou** » : ils ne s’opposent pas ouvertement au dispositif, mais ne se montrent pas non plus porteurs d’une vision claire ou d’un discours stratégique autour de l’expérimentation.

« Il y a quand même **un ventre mou assez large**, j’ai l’impression, de départements qui ne prennent pas de position de façon très vocale. Est-ce que c’est parce qu’ils sont au tout début, et que du coup ils n’ont pas encore assez de recul pour avoir un avis ? Ou est-ce que c’est parce qu’ils sont ambivalents ? Je ne sais pas. » (Directeur·ice générale adjointe du Conseil départemental, territoires 21 à 27)

Encadré 14 - les départements concernés par TZCLD

Au moment où nous rédigeons ce rapport²²⁶, **quarante-sept départements** comptent au moins un projet TZCLD habilité, soit environ la moitié des départements français. Cet échantillon est représentatif de la diversité politique des exécutifs départementaux, avec seize départements dirigés par la gauche et trente par la droite ou le centre²²⁷. On observe toutefois un phénomène de **concentration géographique** : parmi ces quarante-sept départements, vingt en comptent au moins deux projets habilités, et huit en comptent plus de trois. À elles seules, ces huit collectivités concentrent plus de 40 % des projets TZCLD habilités. Quatre d’entre elles comptent un territoire engagé dans la première phase de l’expérimentation, qui a pu inspirer d’autres territoires voisins. Par ailleurs, sur ces territoires, certaines collectivités méso-territoriales (métropoles, établissements publics territoriaux, PETR, etc.) ont facilité la multiplication des candidatures. À l’inverse, même si trois régions ultramarines²²⁸ et toutes les régions métropolitaines et, à l’exception de la Corse, comptent au moins un projet TZCLD, certaines régions sont sous-dotées au regard de leur poids démographique, notamment l’Occitanie et la région Provence-Alpes-Côte d’Azur.

Sur certains de nos terrains (24, 51 et 18) le soutien des Conseils départementaux est très affirmé. Les services et la majorité du département du terrain 18, ont très vite soutenus, comme la municipalité, la dynamique citoyenne à l’origine de ce projet, et voient dans celui-ci un véritable « projet de territoire ».

²²⁶ Mai 2025.

²²⁷ Source : donnée transmise aux auteur·ices par l’association TZCLD. 70 % des Conseils départementaux sont gouvernés par la droite et le centre.

²²⁸ La Martinique, la Guadeloupe et la Réunion.

« **On est sur le soutien à des projets territoriaux [...] au-delà des dispositifs et des mesures d'accès à l'emploi ou de facilitation d'accès à l'emploi.** C'est un vrai projet de territoire. Et donc, du coup, le département a été impliqué de par son action territoriale. » (Chef·fe de service du Conseil départemental, territoire 18)

Sur le département du territoire 24 qui compte plusieurs projets TZCLD habilités, le Conseil départemental, et notamment sa présidence, affiche très clairement son soutien à TZCLD. Il fait même du projet l'une de ses principales priorités en affichant l'ambition de devenir, à terme, le **premier département entièrement zéro chômeur de France**. Au-delà de la présidence du Conseil départemental, TZCLD est porté par plusieurs maires du département et le/la président·e du pôle d'équilibre territorial et rural précédemment évoqué·e dans ce chapitre. Il reste en revanche peu soutenu par l'opposition départementale et même au sein de la majorité, les acteurs témoignent d'une distinction entre des élu·es qui « ont une EBE sur leur territoire et ceux qui n'en ont pas » (Élu·e local·e anonymisé·e). En 2024, le budget accordé à TZCLD (CDE et aide à l'ingénierie²²⁹) est d'ores et déjà supérieur aux financements départementaux attribués à l'IAE et aux contrats aidés. Cette ambition portée par la présidence s'explique en partie par une certaine défiance envers l'IAE.

« Nous, [...] je pense que si effectivement il y avait une troisième loi qui pouvait entraîner la généralisation du dispositif, **on serait les pionniers et les premiers à y aller**, c'est évident. » (Conseiller·ère de la présidence du Conseil départemental, territoires 21 à 27)

« Le/la président·e, il/elle a des sujets phares sur lesquels il/elle investit à la fois financièrement en termes humains aussi et en termes politiques. Et TZC, c'en est un. [...] **on sent vraiment l'investissement politique sur cette question-là est absolument incontestable.** [...] Alors notre président·e, il/elle est clairement plus porté·e sur TZC que sur l'IAE. Je pense que ce n'est pas un mystère et il/elle n'en fait pas de mystère non plus. » (Chargé·e de mission en charge du suivi de TZCLD au Conseil départemental, territoires 21 à 27)

Pour autant, même ces départements partagent certaines des préoccupations financières des opposants à TZCLD. Le Conseil départemental du territoire 51, identifié lui aussi comme un fervent défenseur de TZCLD (le soutien à TZCLD faisait partie des promesses de campagne de la majorité), a lancé, il y a quelques années, un appel à manifestation d'intérêt (AMI) pour repérer les territoires candidats à TZCLD. Cet AMI visait à la fois à **accompagner** les communes intéressées, mais aussi à **contenir le nombre de candidats** (et donc les financements) en identifiant les initiatives les « plus sérieuses et les plus solides ».

« Ça [l'appel à manifestation d'intérêt] a pu créer quelques envies. Par exemple, je pense que *territoire X*, [...] peut-être qu'ils y avaient pensé, mais je pense que ça a accéléré un peu peut-être les intentions de faire. Mais en même temps **l'objet, ce n'était pas de susciter 50 initiatives.** » (Directeur·ice de la direction chargée de l'insertion et de l'emploi du Conseil départemental, territoire 51)

« On a alerté sur le fait que tous les territoires volontaires ne seraient pas éligibles et que par ailleurs il y avait quand même une sélection à l'entrée qui faisait qu'**on ne pouvait pas imaginer qu'il y ait 15 ou 25 territoires TZ sur le département.** [...] Il fallait un peu cadrer les initiatives pour que **les plus sérieuses et les plus solides** soient en place. [...] [L'appel à manifestation d'intérêt] a aussi l'intérêt d'expliquer les prérequis et les conditions pour concourir, [et] ça a été aussi l'occasion d'apporter un soutien aux candidatures. » (Chargé·e de mission en charge du suivi de TZCLD au Conseil

²²⁹ En plus des aides directes (8000 € par an et par territoire pour financer les postes de chef·fes de projet), le Conseil départemental attribue entre 15 000 € et 20 000 € de FSE+ à chaque CLE (enveloppe départementalisée).

départemental, territoire 51). Des métropoles peuvent aussi contribuer au réparage et à l'essaimage du projet. C'est le cas de celle des territoires 44 à 47 où la présidence de la métropole a fortement contribué à mettre TZCLD à l'agenda des élections municipales et métropolitaine. La métropole a aidé à la structuration d'une offre métropolitaine de territoires en incubation, et a soutenu financièrement les territoires impliqués.

Pour le département du territoire 51 qui compte plusieurs projets TZCLD habilités, le programme avoisine en 2024 le million d'euros, en prenant en compte l'ensemble des dépenses de fonctionnement (CDE, soutien à l'ingénierie de projet, etc.) et hors dépenses d'investissements. Si ce montant « devient quand même moins en moins anecdotique » (Directeur·ice de la direction chargée de l'insertion et de l'emploi du Conseil départemental, territoire 51) il reste largement inférieur au soutien apporté à l'IAE (5 millions) et à l'ensemble des actions d'accompagnement des allocataires du RSA (25 millions). Néanmoins, et alors même que le département affiche un fort soutien politique, les services expriment en entretien un doute quant à l'accroissement des effectifs en EBE et prônent un ralentissement de leur croissance. Sans les partager, la direction en charge du suivi de TZCLD comprend les arguments avancés par les départements frondeurs. Les frontières entre des départements « pro » et « anti » TZCLD sont plus fines qu'on ne peut le croire.

« La tendance de TZ, c'est de continuer à croître. [...] Pour autant, Il y a un **principe de réalité** qui est vrai pour nous [et] pour l'État [...] qui fait que ça ne pourra probablement pas croître aussi vite que ce qui était prévu. Donc nous, on incite plutôt à **une forme de pause, de ralentissement du développement des postes** [...] pour permettre de consolider un peu les équilibres, les modes de fonctionnement des EBE, plutôt que de continuer à aller de l'avant et à faire grossir les effectifs. » (Directeur·ice de la direction chargée de l'insertion et de l'emploi du Conseil départemental, territoire 51)

« Après, le choix qui a été fait de l'assiette de financement a été... un peu **rapidement imposé**, sans qu'il y ait vraiment de discussions [...] avec les instances nationales des départements. Et je pense que c'est ce qui a pu braquer un certain nombre de départements qui se sont vus [...] imposer plus ou moins un principe de fonctionnement qui est quand même **très... dérogatoire ou très exceptionnel** par rapport à ce que l'on finance par ailleurs, puisque à la fois **on finance des CDI et on finance tous les postes, quelle que soit l'origine du public et notamment on ne l'associe plus à l'origine RSA ou non de la personne.** » (Directeur·ice de la direction chargée de l'insertion et de l'emploi du Conseil départemental, territoire 51)

Du côté du département du territoire 24, si les acteurs peuvent parfois également partager certaines des interrogations des départements frondeurs (ou *a minima* en comprendre les fondements), c'est surtout la question **de l'impact budgétaire de l'extension de TZCLD sur d'autres dispositifs (notamment l'IAE)** qui se pose. On retrouve ici aussi, l'idée que le budget accordé à TZCLD est « très, très important » (agent·e du Conseil départemental, territoires 21 à 27). Si les montants des aides accordées à TZCLD dans les départements des territoires 24 et 51 sont comparables, leurs budgets globaux (un département très rural et un département très urbain) ne le sont absolument pas. Comme nous l'avons déjà dit, dans le département du territoire 24, l'enveloppe accordée à TZCLD dépasse déjà celle de l'IAE et des contrats aidés. À terme l'extension de TZCLD pourrait conduire le département à faire des choix budgétaires, parfois au détriment de l'IAE, qui plus est dans un contexte d'asphyxie financière pour les départements :

« Après est-ce qu'on va tenir 300 emplois ? On va le faire parce que c'est une priorité politique mais ça ne veut pas dire qu'il faudra **couper ailleurs** clairement. Chez nous je suis assez au clair

sur le fait qu'il y aura un arbitrage pour en faveur de TZ par rapport à d'autres. » (Directeur·ice générale adjointe du Conseil départemental, territoires 21 à 27)

« Alors, le département [...] mobilise des financements, ce qui ne va pas de soi, parce que ça veut dire que l'argent, comme il est rare, on est obligé de **le prendre ailleurs** et qu'on fait des choix de moins accompagner, notamment les chantiers d'insertion, pour dégager de la marge là-dessus [sur des enveloppes FSE+]. » (Président·e du Conseil départemental, territoires 21 à 27)

Au-delà de leur contribution réglementaire à l'expérimentation (financement, suivi des conventionnements et participation aux instances), les départements des territoires 24 et 51 cherchent leur rôle, tâtonnent, hésitent. Ils tentent d'abord de mettre à disposition du projet **leurs travailleur·euses sociaux·ales** pour que ceux-ci orientent vers les équipes projet des personnes privées d'emploi et, à l'inverse, accompagnent des personnes suivies par les équipes projet ou des salarié·es d'EBE qu'ils ne connaîtraient pas. Sur le département du territoire 24, cette mobilisation est une priorité :

« C'est surtout quand les territoires *habilités dans le cadre de la seconde loi* ont commencé à émerger, où on s'est dit que ce serait quand même vachement bien que les travailleurs sociaux soient associés [...] Ça s'est vraiment structuré à ce moment-là, d'autant plus qu'on a fait un règlement d'intervention. Alors là encore, c'était **volontariste** de la part du département. [...] on a vraiment marqué ça noir sur blanc, **qu'on souhaitait que les travailleurs sociaux soient impliqués aussi bien [...] sur les instances de pilotage, [qu'] avant d'entrer en EBE ou dans les CLE, mais aussi le cas échéant sur l'accompagnement des salariés en EBE.** » (Chargé·e de mission en charge du suivi de TZCLD au Conseil départemental, territoires 21 à 27)

Un·e assistant·e social·e employé·e du département témoigne du bon partenariat noué avec l'équipe projet du territoire 24 vers qui il/elle a orienté « une bonne dizaine » de personnes en un peu plus d'un an. Il/elle explique avoir inscrit plusieurs fois la prise de contact avec l'équipe TZCLD dans les contrats d'engagements réciproques signés par les allocataires du RSA et parle systématiquement du projet aux allocataires du RSA (en dehors de ceux·celles qui cumulent trop de « problèmes de santé ou d'autres problématiques »). Il/elle participe également aux instances et notamment aux « commissions de suivi de parcours », qui réunissent, toutes les six semaines, les professionnel·les de terrain de l'insertion (travailleur·euses sociaux·ales, conseiller·ères en insertion professionnelle, etc.).

« Je trouvais que c'était bien que ça se mette en place [...] parce que [...] que ça allait permettre à des personnes que je voyais depuis des années sans emploi, de peut-être se réinsérer progressivement [...]. Là je repère que depuis qu'il y a Territoire zéro chômeur, **les personnes que je voyais pour des demandes d'aide financière, je ne les vois plus.** [...] C'est un levier [TZCLD], c'est important de le préserver, de le conserver, parce qu'on **n'avait quoi avant ?** Il n'y avait que les chantiers d'insertion. Et encore ! Au bout d'un moment, quand ils ont vu la personne, ils la gardent deux ans, et après c'est terminé. Donc toutes les personnes que je voyais à l'issue des deux ans, elles allaient s'inscrire à Pôle emploi, et puis voilà, c'est tout. Il n'y avait pas de vrai travail d'insertion. Il n'y avait pas quelque chose de pérenne. » (Assistant·e social·e du Conseil départemental, territoire 24)

Pour autant, même dans ce département, des difficultés subsistent. Certain·es travailleur·euses sociaux·ales s'inquiètent du fait que TZCLD crée une « charge de travail supplémentaire » alors que les travailleur·euses sociaux·ales sont déjà surchargé·es. La personnalité des chef·fes de projet CLE et leur parcours professionnel compte aussi : il est plus simple de travailler avec des travailleur·euses sociaux·ales quand on est soi-même du métier. Sur le département du territoire 51, le Conseil départemental a clairement des difficultés à soutenir les territoires sur les questions d'identification,

d'orientation et d'accompagnement des privé·es d'emploi. L'impensé du niveau départemental est aussi une question de moyens : les Conseils départementaux ne reçoivent pas de financements supplémentaires et doivent donc faire avec les moyens qu'ils ont à leur disposition.

Q- « Et vous diriez comment il a été reçu le projet dans les équipes du département, ici, au départ ? [...]

R- Je pense que ça a été bien accueilli pour tous. Après, il y a toujours l'inquiétude qui est légitime, **parce que nous on est déjà sollicités dans tous les domaines** [...] et c'est vrai qu'on nous en demande de plus en plus. Il y a toujours l'inquiétude que ça va créer une **charge de travail supplémentaire**, si effectivement il faut monter des projets, il faut participer aux commissions [...]. [Sur le territoire 24] on a de la chance, on travaille bien. Ce qui n'est peut-être pas le cas sur tous les autres [...]. **Ça dépend de la personne qui anime les commissions**. Là, [le/la chef·fe de projet], il/elle est très bien. **Il/elle est bien dans son domaine**. » (Assistant·e social·e du Conseil départemental, territoire 24)

« Au-delà de ça, il y a la réalité des travailleurs sociaux [...]. Ils sont sous l'eau, la dégradation du service public... [...] On leur présente Territoires zéro chômeur, le comité local, l'EBE, machin, ... [...] Mais **elles ont un milliard de trucs à gérer**. [...] Il y avait une travailleuse sociale qui avait bien aimé le projet, avec qui on avait noué un lien un peu officieux. [...] Elle participait à la commission des compétences, elle était venue visiter l'entreprise, je lui passais des coups de fil comme ça pour débloquer des situations, donc c'était trop bien. **Mais en fait, c'était parce qu'elle avait bien accroché avec le projet et qu'elle prenait sur son temps**. [...] [L'accompagnement du département] a été beaucoup pensé sur le développement d'activités. [...] Mais il y a aussi d'autres dimensions. Il devait aussi porter sur l'évaluation, [...] sur la communication et **sur l'exhaustivité, qui est très peu opérationnelle**. Aujourd'hui on a un groupe de travail avec toutes les personnes qui ont mon poste et qui en gros c'est un échange de pratiques [...], mais on aimerait bien aller plus loin. [...] Moi, là, sur le territoire, j'ai avancé sur le partenariat avec la Caf. [...] On a des travailleurs sociaux qui sont dédiés [...]. Comment je fais retomber ça sur les autres territoires ? Parce que ça ne sert à rien que les autres fassent ça de leur côté. » (Chargé·e de mission TZCLD, territoire 51)

11.3.2. La difficile coordination à l'échelle départementale des projets TZCLD

Sur les départements des territoires 24 et 51, se pose également la question de **la coordination des projets TZCLD habilités**. Ici, il est important de distinguer, une nouvelle fois, le Conseil départemental comme institution du département comme échelle d'action. En effet, ces deux territoires ont un point commun : l'existence d'une association chargée d'accompagner et de soutenir les équipes projets et les EBE. Ces deux associations, toutes deux créées dans le cadre du projet TZCLD, n'ont pas la même histoire. Dans un cas (territoire 51), cette coordination est effectuée par un·e agent·e du Conseil départemental (qui consacre une partie de son temps de travail au suivi de TZCLD) et une association, initialement créée pour porter l'équipe projet d'un territoire de la première expérimentation et qui aujourd'hui est financée par le département pour accompagner l'ensemble des CLE et des EBE dans le développement de nouvelles activités. Le département se veut être une « porte d'entrée » (vers l'ensemble des services du département et vers d'autres partenaires institutionnels) et un « facilitateur » pour les équipes locales sur des sujets aussi divers que l'évaluation, la communication, l'accès au foncier. Le département ne se voit donc pas comme un simple financeur, mais comme un soutien politique (en assumant une mission de plaidoyer), un appui aux équipes locales :

« Ce qu'on peut dire, c'est que d'une part, tout ce qui était les fonctions un peu "**porte d'entrée**", articulation avec les services du département, donc les ressources aussi du département qui n'étaient pas que financières [...] le foncier, la mise en lien avec les services [du département] [...] qui peuvent avoir des besoins [...] qui intéressent les EBE. [...] **Sur la dimension communication, valorisation, évaluation**, j'en fais un peu un bloc, mais je pense qu'effectivement, même si tout n'a pas été réalisé, [...] on a plutôt joué notre rôle [...] Et j'espère contribuer un peu à la fois à objectiver les résultats et puis à faire des **plaidoyers**. [...] Je pense que tout l'apport de mutualisation, **d'échange de pratiques**, aux yeux des techniciens était plutôt très bien perçu. » (Directeur·ice de la direction chargée de l'insertion et de l'emploi du Conseil départemental, territoire 51)

En dehors du département, cette coordination passe aussi directement par des échanges entre équipes projet et entre équipes de direction d'EBE :

« Aujourd'hui où on se dit à peu près tout [entre territoires], [...] où on ne se tire pas dans les pattes et au contraire, on s'aide [...]. Il y a plein de **petites coopérations à l'échelle départementale**. [...] On va **répondre à des appels d'offres en commun**, notamment sur des gros sujets : conciergerie senior, démantèlement de vélo, etc. [...] Au début, entre des EBE qui venaient de naître [...] et des EBE [...] qui ont une longue expérience, mais qui sont dans des crises de croissance, réussir à faire des projets communs c'était engageant. Mais là, on commence à se stabiliser. [...] On peut collaborer [entre EBE] parce qu'on est à peu près au même niveau. » (Directeur·ice d'EBE, territoire 51)

Dans l'autre cas (territoire 24), comme nous l'avons déjà dit, un PETR a accompagné depuis 2018 l'émergence de quatre projets TZCLD habilités dans le cadre de la seconde loi²³⁰, puis a initié, avec les CLE et les EBE, un réseau associatif départemental des TZCLD familièrement appelé « La grappe ». Cette dynamique coordonnée est au départ très fortement portée par la présidence du PETR (qui porte l'ingénierie de projet pour les territoires qui se préparent).

« C'est un élu qui s'empare du projet et qui va convaincre dans les territoires, en étant toujours plus le royaliste que le roi, puisqu'il ne se contente pas de défendre le projet dans son secteur, mais **il imagine, dès le début, une candidature groupée de plusieurs territoires**. » (Président·e du Conseil départemental, territoires 21 à 27)

« J'étais un petit peu aux réunions parce que **c'est [le·la président·e du PETR] qui a mis sur place**. Donc, c'était quelqu'un du territoire. De toute façon, c'est lui, je crois, qui a mené le projet, d'ailleurs, je crois. [...] C'est le [PETR], de toute façon, qui porte le projet. » (Chef·fe d'entreprise, territoire 24)

« "La grappe", en fait, elle émerge dans la phase d'habilitation [dès la fin d'année 2018] sous la forme d'un comité de pilotage qui réunit les principaux acteurs des [...] territoires [candidats]. Ensuite, il y en a deux qui décrochent [territoire 26] d'abord, [territoire 25] ensuite. Mais, le travail collectif il se fait à ce moment-là parce qu'il y a un objectif commun, parce que c'est long et difficile et qu'il faut à la fois s'entraider et se donner du cœur à l'ouvrage et le moral. L'appui du [Pôle d'équilibre territorial et rural] donne de l'ingénierie à ce collectif, et donc c'est comme ça que ça démarre. » (Président·e du PETR et de « La grappe » réseau associatif départemental des projets TZCLD, territoires 21 à 27)

Rapidement, il y a un basculement vers un modèle associatif. Comme nous l'avons déjà dit, le PETR envisageait de créer deux associations distinctes : l'une pour coordonner les différentes EBE (et

²³⁰ Territoires 21 à 24.

mutualiser certaines fonctions support, développer des activités communes, rechercher des financements, etc.), l'autre pour organiser la coordination des CLE sur l'ensemble du périmètre et discuter avec les partenaires communs (Pôle Emploi, services de l'État, Conseil départemental, conseil régional, etc.). Ce basculement vers un modèle associatif répond à plusieurs objectifs. D'une part, le PETR ne peut pas supporter à lui seul l'ensemble des postes prévus²³¹ car il n'en a pas les moyens financiers et car il considère que ce n'est pas le rôle d'une collectivité. D'autre part, le PETR espère par ce biais pouvoir obtenir le financement par la CDE des postes mutualisés pour les EBE, financement qui ne sera pas accordé par le Fonds.

« Oui, c'est assez simple, c'est-à-dire que **le CLE au niveau du [PETR] c'est la poursuite du comité de pilotage de l'habilitation**. Bon ensuite on voit l'intérêt de mutualiser des emplois. De fait, il y a déjà un emploi mutualisé, c'est [le/la chef·fe de projet embauché·e en 2018]. Et donc, le [PETR] [...] décroche du portage de ces emplois, y compris **pour plus de transparence, et aussi pour éviter d'avoir à porter une trésorerie** [...]. C'est à la fois l'utile et l'agréable. [...] Il y avait une idée quand même de **reproduire à l'échelle du [...] [PETR], le modèle du duo CLE/EBE, y compris pour avoir des financements du Fonds**. » (Président·e du PETR et de la « La grappe » réseau associatif départemental des projets TZCLD, territoires 21 à 27)

Le projet de départ est perçu par le Fonds et certains acteurs du territoire comme assez pyramidal. Au moment du dépôt de la candidature, il est prévu que l'ensemble des directions d'EBE soient placées sous le contrôle d'une direction générale des EBE à l'échelle du PETR.

Q- « Comment tu résumerais [...] la grappe, telle qu'elle est pensée au moment de déposer de cette candidature ?

R- **Ah bah très pyramidale !** C'est très pyramidal. [...] Il y avait **un DG pour les EBE**, il y avait une espèce de... [...] Il y avait un DG qui chapeautait les CLE côté politique, et un ou une DGA qui était uniquement sur les EBE. [...] Avec, pour le coup, des “chefs de service” qui étaient les chefs de projet CLE et puis tous les emplois mutualisés au service des EBE. C'était ça la vision. » (Chef·fe de projet TZCLD au PETR puis à « La grappe » réseau associatif départemental des projets TZCLD, territoires 21 à 27)

Le Fonds, lors de l'instruction, craint un faible degré d'autonomie des territoires. Il demande aux territoires et aux PETR de réfléchir à une nouvelle organisation contestée à la fois par le « haut » (le Fonds) et par « le bas », notamment par les directions d'EBE nouvellement arrivées. Au fil des discussions, les deux associations initialement prévues, qui n'étaient à ce stade que des coquilles vides, fusionnent. Ces quelques mois sont des moments de tâtonnement, de réflexion, d'hésitation.

« L'organisation de “la grappe” **ne correspondait pas à ce qui était attendu, ni des territoires, ni du [...] Fonds**. » (Directeur·ice EBE, territoire 24)

« Je pense que la faiblesse et la difficulté, c'était de **maintenir la légitimité de la grappe sur la montée en puissance et l'autonomisation des CLE et des EBE**. [...] Il a toujours fallu trouver la ligne de crête qui nous permette de rester fédérateur, de rester dans le jeu, et de les accompagner sur la bonne voie. [...] Je pense que la deuxième phase a été de **se relégitimer auprès des directeurs d'EBE**, parce qu'eux, ils étaient dans le dur et qu'ils avançaient et qu'il fallait trouver les clés d'entrée pour leur permettre de travailler en collectif, **sans qu'ils aient l'impression qu'on faisait de l'ingérence**. » (Directeur·ice du PETR, territoires 21 à 26)

²³¹ A l'époque il est envisagé que les nouvelles EBE partagent une direction générale, un·e responsable RH, un·e responsable administratif·ve et financier·ère.

« La petite difficulté, c'est à un moment, il y a eu une volonté de regrouper un petit peu, d'initier un peu "la grappe", comme elle était aujourd'hui, mais c'était peut-être un petit peu tôt. C'est ça qui a un petit peu froissé quelques membres [acteurs du territoire 24] au moment de vouloir **fédérer un peu trop vite**. [...] **Il fallait laisser un petit peu les territoires s'emparer un peu plus du dispositif avant de vouloir fédérer**. [...] Et puis, on a senti que cette mutualisation **pouvait heurter aussi un petit peu le Fonds**, mais finalement, en laissant passer un petit peu de temps, puis en revenant par une autre porte, c'est arrivé. C'était juste pas le bon *timing*. » (Bénévole CLE, territoire 24)

Aujourd'hui l'équipe de cette grappe est composée de quatre personnes²³² : un·e coordinateur·ice (animation du réseau, lien avec les partenaires, plaidoyer, etc.), un·e responsable administratif·ve et financière (en soutien des acteurs locaux), un·e travailleur·euse social·e (à mi-temps, poste porté par le Conseil départemental) et un·e chef de projet dédié·e au développement des activités. Dans ses statuts, cette association se donne quatre missions : le conseil et l'accompagnement des CLE et des EBE, l'animation du réseau et le développement de la coopération, la promotion de l'expérimentation notamment auprès des partenaires et des financeurs et l'harmonisation de règles et des pratiques. Elle ambitionne aussi d'être un moyen de préparer la possible future extension de TZCLD en proposant « un modèle d'organisation territoriale adaptée à une extension du projet TZCLD ».

« La grappe est un collectif de territoires qui portent en toute autonomie le projet TZCLD, mais entretiennent de forts liens de solidarité. La grappe est à la fois un outil de soutien et un espace d'échanges, de coopération et de circulation des idées et projets. Elle est également un moyen de **préparer l'évolution de l'expérimentation au niveau local** (pérennisation de l'expérience des premiers territoires [...] et diffusion à d'autres) **et au niveau national (proposition d'un modèle d'organisation territoriale adaptée à une extension du projet TZCLD)**. [...] Pour remplir son objet, la présente association se donne pour missions :

- De conseiller, accompagner et appuyer techniquement les [...] CLE et les [...] EBE des territoires engagés sur les sujets qui relèvent de leur responsabilité propre afin de favoriser la bonne mise en œuvre de l'expérimentation
- D'animer le réseau, de développer la coopération et les projets collectifs
- De promouvoir l'expérimentation TZCLD en produisant des outils pour favoriser sa diffusion et en assurant un travail de plaidoyer constant auprès des partenaires et financeurs
- D'être un espace de discussion des règles et pratiques communes ainsi que des engagements partagés par les territoires » (Statuts de l'association)

Pour les acteurs, la « grappe » doit permettre de faciliter la discussion avec les partenaires, d'avoir une parole plus forte qu'un territoire isolé pour peser dans les négociations (avec les financeurs ou avec le Fonds), de faciliter la recherche de financements, etc.

« Je suis pro grappe parce que [...] quand on est tout·e seul·e comme territoire sur un département, [...] peut-être on va chercher d'autres territoires sur d'autres départements pour échanger, mais on n'a pas cette émotion collective, **de partager nos pratiques, de faire ensemble, de mutualiser de de coopérer**. [...] Les apports, c'est ce que je te disais juste avant, c'est la possibilité d'organiser du temps collectif, de mutualiser, d'avoir des personnes qui sont

²³² Son conseil d'administration est composé des présidences de CLE et d'EBE, des chefferies de projet CLE, des directions d'EBE, de représentant·es de salarié·es des EBE et des collectivités fondatrices (PETR et Conseil départemental). Les services de l'État sont invités permanents.

dédiées à ça et qui sont fins connaisseurs des sujets. [...] C'est bien qu'on ait un **intermédiaire entre les territoires et le national** qui puisse aussi **porter une voix peut-être un peu plus lourde** [...]. Quand c'est la grappe, elle parle au nom de tous les territoires, et ça a plus de poids. » (Chef·fe de projet CLE, territoire 24)

« **Utile pour toute la partie financière** [...]. Je pense que c'est **le niveau pour militer et défendre des points de vue** avec d'autres partenaires [...] au niveau des fonds européens, [...] avec des partenaires institutionnels un peu plus conséquents.... Je pense que c'est à ce niveau-là que les échanges doivent se faire. » (Bénévole CLE, territoire 24)

« Le rôle qu'elle a eu jusqu'à maintenant... bon elle était là pour porter encore un peu plus le projet que nous. Et puis aller **chercher quand même des aides, des financements**. Oui, après, elle nous donne un peu d'ingénierie, un peu d'aide par les personnes qui sont ... comme [le/la chef·fe de projet], maintenant son/sa remplaçant·e et tout, ils nous aident... » (Président·e CLE, territoire 24)

Néanmoins, ces dynamiques, qu'elles soient portées par des associations ou par des départements sont **très minoritaires à l'échelle nationale** et restent encore aujourd'hui, même avec quelques années de recul, contestées et hésitantes. La **contestation par « le bas »**, si elle n'est pas univoque, persiste. Sur le département du territoire 51, certaines présidences de CLE disent ne pas voir l'apport du département et ne comprennent pas l'utilité des instances départementales de coordinations des différents TZCLD du département. Sur le département du territoire 24, les craintes d'ingérences et la volonté d'autonomie des territoires n'ont pas totalement disparues. Par ailleurs, dans ces deux départements, l'enjeu est d'arriver à créer un consensus entre des intérêts locaux qui peuvent être divergents. Certaines équipes locales demandent davantage de mutualisation et de coordination, quand d'autres au contraire sont soucieuses de leur autonomie. La coopération entre EBE et entre équipe projet ne va pas toujours de soi (divergences d'intérêt, de vision du projet, etc.).

« On a encore **des questions venant des politiques** [...]. On a vécu là quelques COPIL [réunissant l'ensemble des équipes projet et des présidences de CLE], où on a senti un peu cette différence d'approche ou de perception [...]. Et on sent qu'il y a un peu d'insatisfaction qui peut s'exprimer là-dessus. **Mais en même temps, est-ce que réellement, on veut mutualiser des ressources à un niveau départemental** [...] ? Est-ce qu'on les mutualise à l'échelle de l'ensemble des territoires ? **Nous, on ne peut pas non plus faire de la géométrie complètement variable**. Pour territoire X, on va faire ça, pour machin [autre territoire], on va faire ça, etc. [...] **Et politiquement, on sent que ce n'est pas toujours assez perceptible pour que notre plus-value** [...] soit réellement perçue, validée, etc. » (Directeur·ice de la direction chargée de l'insertion et de l'emploi du Conseil départemental, territoire 51)

« Il y a un comité stratégique au niveau départemental qui ne fonctionne pas du tout. [Le/la président·e du CLE] a gueulé la dernière fois parce que les élus ne trouvaient pas leur place dans ce comité stratégique. » (Chargé·e de mission TZCLD, territoire 51)

Q- « Là, maintenant, où est-ce que ça en est des relations avec les autres EBE [...]

R- Je dirais que je pensais bien que ça allait arriver à ça et je ne me suis pas trompé. **Avec territoire X ça marche bien [...] et avec les autres, c'est inexistant.** » (Directeur·ice d'EBE)

D'autre part, ces acteurs ne disposent ni de la légitimité, ni des moyens humains, ni des instruments pour sanctionner ou *a minima* corriger la trajectoire d'équipe projet, de CLE ou d'EBE qui dérogeraient aux principes de l'expérimentation et au cahier des charges. Le Conseil départemental du territoire 51 explique être marginalisé par rapport au Fonds qui dispose de la légitimité et surtout des données transmises par les équipes locales :

« Chargé·e de mission : Par exemple, on voit même déjà aujourd'hui que sur nos [...] territoires d'expérimentation [...] là où il y aurait intérêt à freiner un petit peu, à avoir un dialogue de gestion et de [...]. **Et ça, aujourd'hui, ce n'est pas du tout dans notre rôle.** Alors que si demain, on avait cette logique de déconcentration, on pourrait imaginer faire ça.

Q- Est-ce que vous diriez que c'est, même si ce n'est pas votre rôle, que vous l'avez un peu de manière informelle ? [...]

Directeur·ice : Oui, on le joue de façon un peu informelle. Mais de fait, c'est de l'informel. **On n'a pas tous les outils. Et ce n'est pas notre responsabilité. Aujourd'hui, c'est de l'informel et c'est de l'influence.** » (Directeur·ice de la direction chargée de l'insertion et de l'emploi et chargé·e de mission du Conseil départemental, territoire 51)

Le/la chef·fe de projet du territoire 24 parle de manque de moyens et déplore que « la grappe » s'occupe davantage des EBE (et de leurs activités, de leur santé financière, etc.) que des CLE et des équipes projet. Ce manque de moyens est aussi identifié du côté du territoire 51.

« Il faudrait peut-être **un peu plus de moyens quand même aussi à la grappe**, pour qu'il y ait un peu plus de postes. Comme je te disais juste avant, je pense que la grappe s'occupe à 90 % de son temps de travail, elle est occupée par les EBE. Après on [les CLE] est moins nombreux, il y a moins d'enjeux, je comprends aussi. » (Chef·fe de projet CLE, territoire 24)

« Aujourd'hui il y a des besoins, **il y a une ambition côté département, mais il n'y a pas les moyens qui sont mis derrière.** [...] Avec les contraintes budgétaires, ils peuvent pas aller plus loin. Et en plus, [le/la chargé·e de mission du département], il/elle diminue son temps de travail sur TZ. » (Chef·fe de projet TZCLD, territoire 51)

Par ailleurs, au-delà des « services » et de l'appui politique, il existe aussi sur ces départements une volonté **d'harmoniser certaines règles pour l'ensemble des territoires habilités** pour que les pratiques soient communes d'un territoire à l'autre et pour que le projet soit plus lisible pour les partenaires extérieurs. On peut citer l'exemple des critères d'éligibilité à l'expérimentation, règle qui conditionne la nature même du droit à l'emploi. Cela démontre que ce niveau départemental commence, timidement, à un être un **échelon de construction du projet et de ses règles.**

« On a essayé d'harmoniser les règles [d'éligibilité] entre les CLE, parce que territoire X repartait sur une autre règle, territoire Y avait une autre règle que les autres.... [...] On se disait, il fallait qu'on soit **lisible par rapport aux SIAE.** [...] Les personnes dans le parcours IAE est-ce qu'elles peuvent entrer dans l'EBE ou pas, ou après un an, ou est-ce qu'elles sont sur les listes d'attente ? À territoire Y, par exemple, [...] il fallait qu'ils attendent un an, après être sortis de l'IAE, pour entrer sur une liste d'attente [...]. On a essayé d'harmoniser ça pour avoir une règle. » (Chargé·e de mission en charge du suivi de TZCLD au Conseil départemental, territoire 51)

« Globalement on arrive à un consensus et les décisions me semblent à peu près similaires dans la mesure où le département aussi anime les territoires [...]. De fait il y a une harmonisation qui se fait, de manière à ne pas créer de conflits ou d'avantages ou de désavantages d'un côté ou de l'autre. [...] Ils ont plus leurs identités sur les activités et sur le management interne, mais [...] les règles s'harmonisent [...] parce qu'ils parlent beaucoup entre eux [...] et que ça fasse consensus, pas seulement sur le territoire, mais sur l'ensemble du département. » (Chargé·e de mission DDETS, territoire 51)

Sur le département du territoire 24, si ces besoins existent aussi, l'harmonisation des critères d'éligibilité ne s'est pas faite et reste du ressort des territoires, ce que semble déplorer le/la directeur·ice de la DDETS :

« Après, en termes d'harmonisation, il avait été évoqué [...] qu'on voulait **faire un groupe de travail pour essayer de caler un peu plus qui rentre/qui rentre pas**. Mais c'était très... Je ne sais pas comment dire, c'était pas... En tous les cas, je ne voyais pas trop... L'harmonisation, c'était tellement... Les concepts des gens entre les cinq étaient tellement différents que je pense qu'on parlait de loin. » (Directeur·ice de la DDETSP, territoires 21 à 27)

Ces tâtonnements, ces difficultés, ces hésitations permettent de souligner de nouveau l'impensé du niveau départemental. **Coincé entre un niveau auquel il ne doit pas se substituer et un autre qui ne lui délègue ni moyens, ni missions, sa légitimité reste faible**. Ces questions de décentralisation et de coordination ont été peu débattues et peu anticipées, en dehors de quelques initiatives locales. Le département n'a pas été pensé comme un niveau d'harmonisation, de coordination, de pilotage ou de gestion, puisque que ces missions reviennent au Fonds d'expérimentation. Lorsqu'on l'interroge sur le rôle que les Conseils départementaux pourraient jouer dans le cas d'une extension et d'une pérennisation de TZCLD, le département du territoire 51 dit craindre que seule la gestion lui soit transférée sans que cela ne s'accompagne de nouveaux moyens et de capacités d'adaptation du cadre. Se rejoue ici (une nouvelle fois) de vieux débats sur l'autonomie des collectivités vis-à-vis de l'État et de ses services déconcentrés :

« Et puis, il y a le deuxième sujet qui est effectivement le pilotage et la gestion. Là-dessus, moi, je trouve que l'idée [...] qu'on puisse être [un] échelon déconcentré de gestion, ça aurait son sens [...], sauf que c'est la façon dont ça doit être mené [...] qui doit... [...] En gros, si c'est fait à la mode où l'État fait aujourd'hui ses contractualisations... Le Fonds, alors qu'on aurait pu s'attendre à autre chose, a tendance à faire pareil [que l'État]. **C'est juste insupportable par rapport à la façon dont, effectivement, on transfère [...] des charges de gestion et zéro capacité d'adapter, de faire quelque chose à l'échelle locale différemment**. [...] l'État, aujourd'hui, il a tendance à faire des trucs où, effectivement, il surcontrôle [...] et en même temps, on doit tout gérer. [...] Gérer à une échelle territoriale, c'est des moyens. [...] Donc, ça se paye un minimum. Et ça veut dire qu'on est en capacité d'adapter un mode d'action [...] dans un cadre national [...] contrôlé, surveillé, mais où il y a une faculté d'adaptation. [...] On voit même déjà aujourd'hui que sur nos territoires d'expérimentation, [...] **là où il y aurait intérêt à freiner un petit peu, à avoir un dialogue de gestion [...] et ça, aujourd'hui, ce n'est pas du tout dans notre rôle**. Alors que si demain, on avait cette logique de déconcentration, on pourrait imaginer faire ça. » (Directeur·ice de la direction chargée de l'insertion et de l'emploi et chargé·e de mission du Conseil départemental, territoire 51)

Du côté du territoire 24, lorsque l'on interroge les acteurs du Conseil départemental et de la « grappe » sur leur vision de la suite, ils plaident plutôt pour un renforcement de cette dernière (renforcement des financements) plutôt que pour une gestion par le Conseil départemental. Ce dernier est vu comme « un paquebot », une « forme bureaucratique complexe, au sens ultra wébérien du terme » (*cf.* extraits d'entretiens *infra*). On retrouve ici une forme de défiance envers les « grosses » administrations, vues comme des acteurs frappés d'immobilisme et incapables de sortir de logiques *top-down* alors que le modèle associatif est perçu comme davantage pilotable et « agile ».

« Je ne suis pas sûre que la volonté et la capacité aujourd'hui, des départements, au regard de leur santé financière, soit de récupérer des compétences comme celle de la grappe ou celle du niveau national [...]. **Le paquebot Conseil départemental, n'est pas forcément en capacité de faire plus que ce qu'il ne fait**. Par contre, qu'on accompagne la généralisation à l'échelle du département ou qu'on accompagne d'autres territoires vers une habilitation, oui, on le fera [...]. La grappe fonctionne, donc il faut lui permettre de continuer de fonctionner. Et nous, il faut

qu'on [...] accompagne du mieux qu'on peut et qu'on reste dans notre champ de compétences. » (Agent·e du Conseil départemental, territoires 21 à 27)

« Il faut quand même s'interroger : que font les départements dans cette affaire ? [...] Les Conseils départementaux sont quand même des formes bureaucratiques complexes, au sens ultra-wébérien du terme. **Et donc il faut vraiment réfléchir à ne pas leur donner la capacité d'impulsion, de pilotage qu'ils ne sauraient pas remplir.** Il faut leur donner un rôle qui peut être de garant, qui peut être de co-financeur, qui peut être d'intervenant direct via le réseau de travailleurs sociaux, **mais il ne faut pas que ce soit dans un bureau du département que se concentre le noyau techno-décisionnaire de TZ** [...] La machine départementale a du mal à rentrer dans une politique très exigeante qui s'appuie sur des dynamiques de territoire et pas sur des politiques départementales descendantes. En fait, le département a un peu des problèmes systémiques qui ressemblent à ceux de l'État. » (Président·e du PETR et de « La grappe » réseau associatif départemental des projets TZCLD, territoires 21 à 27)

Tableau 15. Synthèse de la situation départementale des terrains d'enquête

Terrains	Position du Conseil départemental	Plusieurs projets TZCLD dans le même département	Dynamique de coordination, coopération, mutualisation
N°18	Très favorable	Oui	Non
N°24 et 27	Très favorable	Oui	Oui, portée par l'association « La grappe » avec le soutien du Conseil départemental
N°37	Soutien distant	Oui	Non
N°51	Très favorable	Oui	Oui, co-portée par le Conseil départemental et une association
N°61	Soutien distant	Non	Non concerné
N°62	En soutien mais plafonnement des embauches	Non	Non concerné

Conclusion

Que l'on parle de l'institution ou de l'échelle territoriale, le **niveau départemental et plus largement le niveau méso territorial** constitue un **impensé de l'expérimentation** TZCLD. En dehors des missions réglementaires accordées aux Conseils départementaux (financement de la CDE, participation aux instances, signature des conventions), son rôle, ses relations avec les autres niveaux et son financement n'ont pas été anticipés par les acteurs du projet, ni encadrés par les textes réglementaires et législatifs. Cet **impensé n'est pas un simple oubli** : pour les acteurs nationaux, l'implication du niveau méso-territorial — qu'il s'agisse des départements ou d'autres collectivités

« supra » comme les métropoles ou les PETR — ne correspond pas à la logique initiale du programme, qui valorise les communes comme « bon » niveau d'action. Il existe une crainte que ce niveau intermédiaire ne se substitue aux collectivités de proximité, au cœur de la philosophie du projet, modifiant d'autant les rapports de pouvoir entre les acteurs nationaux et locaux. Par ailleurs, le Fonds n'a pas anticipé sa propre décentralisation : à ce jour, **le pilotage de l'expérimentation demeure entièrement centralisé.**

Néanmoins, ce chapitre montre que l'importance du **niveau départemental**, longtemps resté à la marge de l'expérimentation TZCLD, tend à se renforcer. Comme évoqué dans le chapitre 3, la seconde loi a donné aux Conseils départementaux un **droit de veto** sur les candidatures, en contrepartie de leur participation au financement de la CDE à hauteur de 15 % de la contribution de l'État. Cette mesure a été critiquée par une partie des départements, qui dénoncent une décision unilatérale de l'État, contraire au principe de libre administration des collectivités. Certains pointent également le caractère dérogatoire de cette mesure (notamment par rapport aux modalités de financement de l'IAE) puisque les publics concernés ne répondent pas tous de leur compétence et que les principes d'exhaustivité et d'emploi en CDI font craindre un « financement sans fin ». Plusieurs départements ont exercé leur droit de veto, empêchant ainsi l'habilitation de projets émergents, en contradiction avec le principe de volontariat territorial. L'opposition de certains Conseils départementaux ne se limite pas à la période d'incubation : certains, tout en délibérant en faveur du programme, imposent **des conditions** (quotas d'allocataires du RSA, plafonnement des embauches, etc.) **qui peuvent aller à l'encontre des principes fondateurs** de TZCLD (exhaustivité, non-sélection, etc.). Ces mesures relèvent d'une logique de **standardisation** et d'un **rapprochement avec les normes de financement de l'IAE**, mais leur impact reste modéré à ce jour, leur application étant souvent floue ou partielle.

À l'inverse, d'autres départements **soutiennent activement** le projet et son financement (comme le département du territoire 24, qui ambitionne de devenir le « premier département zéro chômeur de France »), tout en partageant certaines préoccupations des départements frondeurs²³³. Le projet TZCLD permet à ces Conseils départementaux, collectivités fragilisées dont l'existence est parfois menacée (Monnet, 2025), de redorer leur blason et de montrer qu'ils agissent sur le terrain de l'insertion. Ces Conseils départementaux cherchent leur rôle entre mise à disposition de leurs savoir-faire et compétences (notamment en matière d'action sociale), coordination et appui aux projets TZCLD, soutien politique et plaidoyer, etc.

Par ailleurs, à partir et au-delà des Conseils départementaux, émergent ici et là **des initiatives de coordination des projets TZCLD**, souvent à l'échelle départementale, sous l'impulsion de collectivités dites « supra » (métropoles, pôles d'équilibres territoriaux et ruraux, départements, etc.). Si elles ont d'abord été accueillies avec méfiance par le Fonds, parce qu'elles remettaient en cause la centralisation du pilotage, elles sont aujourd'hui partiellement reconnues. C'est le cas par exemple dans le territoire 24, où, après plusieurs années de tâtonnement, un PETR et l'ensemble des CLE et des EBE du département ont créé l'association « La grappe ». Celle-ci se donne pour missions le conseil et l'accompagnement des CLE et des EBE, l'animation du réseau et le développement de la coopération, la promotion de l'expérimentation notamment auprès des partenaires et des financeurs et l'harmonisation de règles et des pratiques. Cette « grappe » ambitionne d'être **un moyen de préparer la possible future extension de TZCLD** en proposant « un modèle d'organisation territoriale adaptée à une extension du projet TZCLD ». Elle questionne aussi ce qu'est le « territoire » dans TZCLD, puisque c'est aussi à cette échelle (et pas uniquement à celle des CLE) que se fabrique le projet. Qu'elles soient portées par des associations, par des départements ou par d'autres collectivités,

²³³ Rappelons par ailleurs que le programme TZCLD est mis en œuvre dans la moitié des départements.

ces dynamiques de coordination conduisent aussi, dans une certaine mesure, à normaliser et à harmoniser certaines pratiques (comme les critères d'éligibilité).

Néanmoins, ces dynamiques restent **très minoritaires à l'échelle nationale** et lorsqu'elles existent, sont encore contestées et hésitantes. La **contestation par « le bas »** (par les élus locaux, les directions d'EBE), si elle n'est pas univoque, persiste. La coopération entre plusieurs EBE et plusieurs équipes projet ne va pas toujours de soi (divergences d'intérêt, de vision du projet, etc.). Par ailleurs, ces dynamiques ne disposent ni de la légitimité, ni des financements, ni des moyens humains, ni des instruments suffisants pour mener à bien leur mission et espérer jouer le rôle d'un « Fonds décentralisé ».

Au total, nous montrons dans ce chapitre que dans les départements opposés comme dans les départements qui soutiennent TZCLD se prennent des décisions qui ont des effets, certes limités, mais existants, sur les promesses du projet. S'il reste à ce stade un impensé, malgré le volontarisme de certains Conseils départementaux et l'émergence d'initiatives locales, le niveau départemental émerge comme une échelle de plus en plus importante dans la construction, la gestion et la mise en œuvre des projets TZCLD. Il sera probablement l'une des préoccupations du politique si le projet venait à être étendu et pérennisé.

Chapitre 12. TZCLD, un « projet de territoire » ?

Introduction

Les promoteurs de TZCLD mettent régulièrement en avant la dimension locale et ascendante (*bottom-up*) de l'expérimentation. TZCLD serait un « projet de territoire »²³⁴ qui prendrait en considération l'importance des « réalités », des « besoins » et des « spécificités » propres à chaque territoire. Le caractère participatif du projet et l'horizontalité de la gouvernance sont aussi régulièrement mis en avant notamment au travers du concept de « fabrique du consensus ». Enfin, les promoteurs du projet affirment régulièrement que TZCLD permet de faire « avec » et non « pour » les personnes privées durablement d'emploi et notamment avec celles qui sont les plus exclues du marché du travail. Cette omniprésence de la référence au territoire (Tantot, 2024) permet aux acteurs de se positionner comme une alternative aux dispositifs des politiques d'emploi et d'insertion (Tabet, 2022), le terme « dispositif » lui-même étant refusé par les promoteurs du projet pour qualifier les modalités de mise en œuvre de l'expérimentation²³⁵. Néanmoins, l'histoire de la construction de projets sur les territoires montre que les modalités de construction du projet ne se satisfont pas d'une implantation mais doivent bénéficier d'un portage politique territorial fort que l'on retrouve dans l'idée de construction du consensus territorial²³⁶.

Dans le champ des politiques de l'emploi conduites en France principalement par l'État (L'Horty, 2015), deux interprétations du territoire cohabitent :

« La littérature académique et les rapports publics montrent que le positionnement de l'État oscille entre deux postures et conceptions du territoire : l'une, un **territoire de projection** où l'État reste le pilote de la politique de l'emploi dans une logique descendante qui ne voit dans le territoire qu'un simple espace administratif de déploiement de son action ; l'autre, un **territoire de projet**, inscrit la politique de l'emploi dans une optique de développement local, à la main des acteurs locaux avec le soutien de l'État pour favoriser le déploiement de telles initiatives. » (Jean-Marie Pillon, Delphine Remillon et Carole Tuchsirer, 2019)

Si les acteurs de TZCLD revendiquent s'inscrire dans une logique ascendante, nous voudrions ici aller au-delà de l'opposition traditionnelle entre territoire de projection et territoire de projet et déconstruire la notion de « territoire » dans TZCLD. De qui parle-t-on quand on parle du territoire, de ses « besoins », de ses « réalités » et de ses « spécificités » ? Jusqu'à quand et jusqu'où peut-on dire que TZCLD est un « projet de territoire » ? De fait, la notion de « projet de territoire » est floue : elle fait l'objet d'interprétations locales diverses et dépendantes des postures et pratiques des acteurs locaux. Jusqu'à quel point le projet est-il fabriqué par l'ensemble des acteurs ? Par ailleurs, les expérimentations TZCLD sont toujours en mouvement. La dimension participative et la « coconstruction » du projet doivent donc être analysées sur le long terme.

Ce chapitre s'ouvre sur le rôle des élus locaux, leurs gains et les risques qu'ils prennent à s'engager dans l'expérimentation alors que leur implication reste déterminante, mais pose aussi question (§12.1). Il se poursuit avec une analyse de la place de l'économie sociale et solidaire, initialement à l'initiative

²³⁴ Valentin (P.), *Le droit d'obtenir un emploi : territoires zéro chômeur de longue durée genèse et mise en œuvre de l'expérimentation*, 2018, Chronique sociale, Comprendre la société. Hédon (C.), Le Guillou (D.) et Goubert (D.), *Zéro chômeur ! Dix territoires relèvent le défi*, 2019, Editions Quart Monde/Editions de l'atelier.

²³⁵ Voir Grandguillaume (L.), « Le pouvoir d'agir et de dialoguer », *Blog personnel de Laurent Grandguillaume*, 13 février 2022, disponible en ligne.

²³⁶ Cf. partie 1.

de ce programme, en se demandant jusqu'à quel point les TZCLD sont encore des « projets citoyens de territoire »²³⁷ (§12.2). La troisième section revient sur la participation des premier·ères concerné·es, censé·es être au cœur du dispositif dans l'esprit du « projet idéal » de TZCLD (Semenowicz et al., 2022) (§12.3). Nous aborderons ensuite le rôle de l'État, premier financeur du programme, et plus spécifiquement de ses services déconcentrés qui semblent souvent (mais pas toujours) marginalisés dans le pilotage local du programme (§12.4). Enfin, nous interrogerons la construction du territoire TZCLD et de ses frontières (§12.5).

12.1. Un projet d'élus locaux·ales ?

12.1.1. Une expérimentation qui donne une place importante aux élus locaux·ales

Sur plusieurs de nos territoires d'enquête ce sont souvent des élus locaux·ales, principalement municipaux·ales²³⁸, qui ont été **à l'origine du projet et restent fortement investi·es dans le pilotage local**.

Q- « Comment ça démarre au départ ? Qui porte ? [...] »

R- **L'impulsion, elle vient de la ville.** [...] Elle vient de la liste [qui a gagné les élections] aux municipales. Dans le programme, ils ont dit : « on va faire un territoire zéro chômeur ». [...] Quand j'ai été approché·e [...], ceux qui avaient commencé à travailler, c'étaient le/la maire [...], l'adjoint·e au maire en charge de l'économie, et [une personne du cabinet du maire]. [...] On est vraiment sur une impulsion municipale et elle est encore présente. » (Directeur·ice d'EBE, territoire 51)

« C'est une **initiative du/de la président·e du PETR** de l'époque, [...] sur la base de l'expérience qui a été menée à [territoire 27], [...] une expérience qui a été concluante pour nous [...]. Les discussions étant engagées avec Laurent Grandguillaume sur la présentation d'une seconde loi. Connaissant bien [...] [la direction du Fonds], c'est vrai qu'on a commencé à se poser la question d'étendre cette expérimentation [...] et de [...] s'organiser en amont du vote de la seconde loi pour être prêts dès que la loi sortirait. [...] On a fait une première rencontre de mobilisation à [territoire 23]. On a rassemblé 200, 250 personnes, avec les territoires potentiellement volontaires, pour mobiliser la région, [...] l'État, le département, le préfet de région, [...]. **Six territoires [maires] avaient levé la main** [21 à 26]. » (Directeur·ice du PETR, territoires 21 à 26)

Q- « Et comment la ville s'est mise dans le mouvement ? [...] »

R - Ben, la ville elle s'est mise dans le mouvement assez vite, puisqu'on a mobilisé l'élus·e à la cohésion sociale qui a vite répondu présent·e. [...] Je dirais, c'était pour il/elle c'est **son premier grand projet de son mandat**. [...] il/elle s'est engagé·e parce qu'elle a vu les habitant·es investi·es et motivé·es comme jamais pour pouvoir aller jusqu'au bout de l'aventure. » (Chef·fe de projet, territoire 37)

Q- « L'initiative de ce projet Territoire zéro chômeur, pour vous, d'où vient-elle ? »

R- Elle est politique. Elle vient initialement du maire de X, qui, dès le début de la première loi, je crois, dès le début de 2017, était très intéressé et voulait faire un Territoire zéro chômeur sur

²³⁷ Hédon et al. *op. cit.*, p.101.

²³⁸ Dans cette section, nous nous concentrons sur le rôle des élus locaux·ales issu·es des collectivités porteuses de projets TZCLD, principalement des communes (donc des maires, adjoint·es et conseillers·ères municipaux·ales) et très marginalement des EPCI.

sa commune. Alors, ils n'ont pas réussi peut-être à fédérer, à trouver des sous, à constituer une équipe projet. Et ça a été possible quand, en 2020, Y, le maire de [l'autre commune], a été élu. Et lui aussi avait mis ça dans son programme. Parce que X a été réélu. Et donc, en 2020, Y et X, ils se sont dit “faisons un truc ensemble”. Et ils ont fait un projet commun. » (Chef·fe de projet, territoire 11).

Encadré 15 - Quelle échelle de déploiement pour les TZCLD ?

En décembre 2023, sur les 60 territoires habilités à expérimenter TZCLD, **41 projets sont portés par une seule commune**. Seize d'entre-deux se développent à l'échelle de la commune dans son intégralité et vingt-cinq à l'échelle infra-communale (quartier). **Seules quatre communautés de communes** ont été entièrement habilitées à expérimenter TZCLD. Les quinze autres projets se déploient à l'échelle de plusieurs communes, mais sur des périmètres qui restent relativement limités (huit communes en moyenne) et qui recouvrent, parfois, d'anciens échelons d'action publique (anciens cantons, anciennes communautés de communes).

Source : Tantot, 2024.

Les textes réglementaires et législatifs confient un rôle important aux collectivités porteuses qui assument la **présidence du CLE**. Comme nous l'avons déjà dit dans le chapitre 6, le portage politique est un des critères d'habilitation du Fonds d'expérimentation. **Un défaut de portage politique constitue un critère d'ajournement systématique**, lors de l'examen des candidatures en conseil d'administration du Fonds.

De fait, les acteurs reconnaissent l'importance du rôle des élu·es, surtout au démarrage, pour faire connaître le projet, faciliter l'accès au foncier et à la commande publique, « ouvrir des portes », identifier des personnes privées d'emploi (particulièrement en milieu rural où les maires sont réputés « connaître leur population »), etc.

« Si les élu·es locaux·ales ne portent pas le projet, le projet ne peut pas fonctionner. Pour nous, aussi bien sur le **foncier** [...] [et] la **commande publique** par rapport à l'EBE. Par rapport au CLE : **faciliter le lien avec les habitants, trouver les PPDE** sur chaque commune. Nous aider sur le **développement des activités** aussi, et puis faciliter le **partenariat**. [...] Par exemple, le/la maire [d'une des communes du territoire 24], qui est très engagé·e dans le projet, on a fait un ratio, là, c'est hallucinant. Je crois que sur les 280 habitants de [cette commune], il y a 8 salarié·es à l'EBE. Donc, on voit bien que l'engagement du/de la maire impulse beaucoup, la possibilité d'accès de ces administré·es par le dispositif. C'est essentiel. Et à contrario, un·e maire comme [celui/celle d'une autre commune du territoire 24], ne comprend pas trop l'utilité du projet, estime qu'il/elle n'a pas d'administré·es à orienter [...] donc on a très peu de salarié·es ou de personnes accompagnées par le CLE sur cette commune. » (Chef·fe de projet, territoire 24)

« Surtout, si vous voulez, c'est de servir de **relais** entre [...] le “Territoire zéro chômeur” et la population. Les gens, même s'ils ne viennent pas voir en mairie, ils se posent des questions. J'en ai qui viennent me voir en mairie et qui m'en parlent. Il y en a qui me téléphonent, qui m'envoient des mails. [...] Qu'ils ne craignent pas d'avoir ça sur le territoire. Il n'y a rien de honteux à dire “on aide les gens à trouver un emploi”. Bien au contraire. Moi, je trouve que c'est génial. » (Maire d'une des communes du territoire 24 cité·e dans l'extrait d'entretien précédent)

Cette importance donnée aux collectivités « de proximité » et aux élu·es n'a rien de nouveau. Ce projet ambitionne une **réhabilitation de l'action communale dans les politiques d'emploi** (cf. Encadré

15). La référence au territoire et à la « proximité » a été mobilisée dès la genèse du programme pour convaincre le pouvoir politique (Tantot, 2024 et à paraître). Cette référence n'est pas le propre de TZCLD : dans le discours politique, le discours de promotion de la « proximité » relève d'une rhétorique du « bon sens » et permet de légitimer la territorialisation de l'action publique (Lefebvre, 2020). Pour les promoteurs de TZCLD, le territoire serait une solution pour expérimenter un projet considéré comme « radical » de par son ambition et la difficulté à estimer ses retombées. C'est ce que souligne cet extrait d'entretien avec Patrick Valentin, initiateur du projet, qui raconte plusieurs entretiens avec Michel de Virville (vice-président du Fonds et de TZCLD) en amont de l'élaboration de la première loi :

« Michel [de Virville] a commencé par me dire que c'était impossible. [...] Et, du coup, je lui ai dit "Bon, ben, Michel, j'ai bien compris ce que vous m'avez répondu. Est-ce qu'on peut se revoir ?" Et, quand on s'est revus, le deuxième entretien que j'ai eu avec lui [...] il m'a écouté et, il m'a dit : "On peut faire un compromis. **Je serai d'accord avec vous à condition qu'on prétende montrer ça sur des petits territoires.**" Donc, tu vois, l'idée des petits territoires, c'est de lui sous la forme où elle est aujourd'hui. Parce que l'idée que j'avais au départ, c'était simplement l'idée de démontrer qu'on peut prendre tout le monde sans laisser tomber personne et je ne m'étais pas préoccupé de la notion théorique de territoire, j'étais tombé dessus, c'est tout. » (Entretien avec Patrick Valentin, vice-président de TZCLD, membre du CA et du bureau du Fonds d'expérimentation et initiateur du projet TZCLD²³⁹)

La référence au territoire sera aussi utilisée lors du vote de la première loi pour convaincre la droite parlementaire. C'est ce qu'explique Antonin Gregorio qui avant d'être directeur général de TZCLD, était conseiller social auprès du groupe socialiste à l'Assemblée nationale :

« Laurent [Grandguillaume] est allé chercher des points d'appui dans les différents partis. [...] La question qui se posait avec la droite, c'était « Le texte, à quelles conditions le votez-vous ? Qu'est-ce qu'il vous faut ? » [...] L'important c'était que les centristes emmènent les députés LR. Il y avait Vercamer pour UDI et [...] Gérard Cherpion député LR des Vosges. [...] Leurs exigences, elles étaient assez simples : **c'étaient la place des élu·es locaux·ales** et "il faut que vous nous disiez dans le texte ce qu'il nous permet de dire qu'on fait le choix du travail plutôt que le choix de l'assistance." [...] Ce qui avait convaincu, c'était l'idée de dire "Toutes ces personnes qui veulent bosser, on va prendre les allocations qui leur seraient versées pour financer un emploi." C'est clairement ça. [...] Dans la tête des LR, c'était vraiment ça et "**On a un truc qui part des territoires**". A l'époque, c'est hyper important pour les LR d'avoir **cette parole des élu·es locaux·ales**. Ils se drapaient complètement là-dedans. Et donc ça, c'était la première chose. Et l'autre chose, ce qui les séduit, c'est l'activation des dépenses passives. » (Antonin Gregorio, ancien directeur de TZCLD et conseiller social auprès du groupe PS à l'Assemblée nationale entre 2012 et 2017²⁴⁰)

12.1.2. Gains et risques politiques pour les élu·es locaux·ales

L'expérimentation offre de nombreux **gains politiques** aux élu·es. Elle leur permet d'investir le champ de l'emploi, enjeu stratégique pour des élu·es, en démontrant qu'il est possible de créer localement plusieurs dizaines d'emplois pour leurs administré·es (et électeur·ices). TZCLD leur offre également la possibilité de construire une image qu'ils/elles souhaitent renvoyer : une image « sociale », d'innovateur·ice capable de prendre des risques. Ce projet leur donne de la visibilité sur diverses scènes

²³⁹ Entretien cité dans Tantot, *op.cit.*

²⁴⁰ *Ibid.*

politiques (départementale, régionale, nationale, etc.). Elle permet de montrer qu'ils/elles agissent pour le développement du quartier ou de la commune, le développement de l'EBE induisant la création de nouveaux services, la réouverture de commerce, la réhabilitation de bâtiments abandonnés, le maintien ou la recreation sous une nouvelle forme de services publics en difficulté...

« Franchement, on est super bien. [...] **On est le projet social phare de la majorité.** [...] On est un peu **l'enfant gâté** de la ville. » (Directeur·ice d'EBE, territoire 51)

Q- « Et tu dirais que [...] les élu·es à l'époque [maires des territoires 21, 22, 23 et 24] [...] c'est quoi leur motivation ?

R- **Parce que lutter contre le chômage, c'est un souhait, voire un rêve [...] secret de beaucoup d'elu·es.** [...] Il y a eu les chantiers d'insertion, mais là, tout d'un coup, on leur dit : « il y a un train qui va passer, qui est totalement sans précédent, l'État met beaucoup de moyens, ça permet d'aller remettre au boulot des gens qui n'ont aucune chance dans l'économie traditionnelle, et même dans les chantiers d'insertion », donc ils/elles sont emballé·es. [...] Et c'étaient des gens [les élu·es à l'origine des projets TZCLD 21, 22, 23 et 24] [...] plutôt **innovants** chacun à leur façon [...]. **Ce n'est pas un truc pour les conservateur·ices, ce truc-là,** qu'ils/elles soient de droite ou de gauche d'ailleurs. Ça marche avec des gens qui font le pari de l'innovation... je dis vraiment innovation sociale (le terme de transformation on l'utilise à toutes les sauces) mais c'est des gens qui sont prêts à **prendre des risques.** » (Président·e du PETR et de « La grappe » réseau associatif départemental des projets TZCLD, territoires 21 à 27)

« Tu sens que le dispositif, quand même, entre dans les mœurs. Faut être honnête, tu sens que les gens commencent à s'y intéresser, **parce qu'ils voient des boutiques s'ouvrir.** Moi, par exemple, sur ma commune, il y a deux boutiques [ouvertes par l'EBE]. Ça commence à parler, d'autant qu'il y en a une, ils appellent ça la “friperie” [...] apparemment, il y a beaucoup de gens qui y vont. Elle est assez appréciée des habitants. » (Maire et président·e d'EBE, territoire 24)

« Parce **qu'on a créé quand même de l'attractivité.** Ces gens-là qui viennent travailler à l'EBE, ces gens-là, ils consomment. Ces gens-là, ils vivent autrement qu'ils vivaient avant. » (Président·e du CLE, territoire 24)

La sociologie et la science politique ont montré comment les emplois publics sont une ressource pour les élu·es lorsque leur distribution relève de pratiques discrétionnaires et clientélistes (Mattina, 2016). Dans le cas de TZCLD, même si l'expérimentation permet aux élu·es de créer des emplois pour leurs administré·es leur distribution ne leur appartient théoriquement pas (*cf.* chapitres 7 et 8). **Les gains électoraux peuvent exister, mais ils restent à ce stade difficiles à objectiver.** Par ailleurs en territoire urbain, les quartiers concernés par l'expérimentation TZCLD ne représentent qu'une fraction de la population et les populations concerné·es ne sont a priori pas les électeur·ices qui se mobilisent le plus²⁴¹.

« [Le/la maire s'en] **contrefout des voix du quartier habilité** pour être élu·e [...] parce qu'il/elle sait que c'est pas là que ça va jouer quoi. » (Syndicaliste membre du CLE, territoire 51)

« Les gains électoraux sont hypothétiques, mais ils peuvent exister. » (Président·e du PETR et de « La grappe » réseau associatif départemental des projets TZCLD, territoires 21 à 27)

²⁴¹ Gombin J. et Thierry D., « Participation électorale des QPV : que nous disent les résultats des scrutins nationaux ? », *Millénaire 3*, 18 octobre 2023. Disponible sur : <https://millenaire3.grandlyon.com/dossiers/2023/quartiers-populaires-politique-de-la-ville-au-caeur-des-enjeux-le-quotidien-des-habitants/participation-electorale-des-qpv-que-nous-disent-les-resultats-des-scrutins-nationaux>

Le lien entre le projet TZCLD, le vote et la participation électorale n'a pas encore été démontré, bien qu'il souvent au cœur des discours et des croyances des acteurs :

« [...] un rôle justement citoyen, de cohésion sociale, qui peut être en quelque sorte une sorte de **rempart face à cette montée, on va dire, d'un climat de fracturation sociale** ? » (Chef·fe de projet, territoire 19)

L'implication des élu·es et des collectivités, n'est toutefois pas sans coûts et sans risques. Ceux-ci sont d'abord liés à la période d'incubation que nous avons déjà documentée dans la première partie. Bien souvent, ce sont les collectivités qui doivent prendre en charge les coûts d'ingénierie pendant cette période. Parfois, elles doivent aussi acquérir des locaux pour pouvoir héberger l'EBE, sans avoir aucune garantie d'habilitation (*cf.* partie 1). Pour soutenir le développement de l'EBE, notamment durant ces premières années, elles sont invitées à utiliser le levier de la commande publique. Les élu·es s'exposent aussi à des risques politiques. Quelle réaction adopter si le projet tombe à l'eau ? Comment répondre à la population qui se questionne sur la pérennité du projet après 2026 ? Comment défendre TZCLD auprès d'entrepreneur·euses locaux·ales lorsque ceux/celles-ci voient dans l'EBE un concurrent potentiel ? Comment faire face aux critiques des détracteurs ? **Si TZCLD apporte de nombreux gains aux élu·es, c'est aussi une expérimentation qui comporte des risques et qui représente un coût pour les collectivités porteuses.** En se focalisant sur le système de financement national, on pourrait croire que les Conseils départementaux et l'État assument seuls le financement de TZCLD. En réalité, les collectivités porteuses²⁴² supportent elles aussi le financement de l'expérimentation.

« **Le risque, c'est l'incompréhension.** Et puis [...] à ce moment-là [au début de la préparation de la candidature, en 2018], il y a un peu le saut dans l'inconnu. [...] Le risque n'a pas totalement disparu [aujourd'hui en 2024], ça peut être un **échec partiel de l'opération qui fait que l'elu·e qui l'a porté prend des balles perdues.** Et puis, possiblement aussi, sauf à être assez explicite, pédagogue et enthousiaste, de **vaincre le scepticisme de gens** qui ne croient pas à l'action collective, publique, ou qui considèrent que ce public est durablement marginalisé et qu'au fond on met beaucoup d'argent [pour rien] » (Président·e du PETR et de « La grappe » réseau associatif départemental des projets TZCLD, territoires 21 à 27)

Les risques sont également symboliques dans la concurrence de mise en valeur entre acteurs et dispositifs : « On a tellement défendu TZ que moi, je me suis mis à dos toutes les autres structures d'insertion "Ah, vous les aimez bien, vous ne parlez jamais de nous" » (Président·e CLE, territoire 61).

12.1.3. Les risques d'expérimentations implantées par des collectivités et leurs élu·es

Si l'ensemble des acteurs conviennent que l'investissement des élu·es et des collectivités est un impératif et une condition de réussite de l'expérimentation, leur implication dans le projet peut aussi être **un facteur de risque pour l'expérimentation elle-même.** Le premier risque est que le projet soit implanté par un·e élu·e et/ou une collectivité sans réelle mobilisation des personnes privées d'emploi et des acteurs socio-économiques du territoire, ou si l'on reprend la terminologie des promoteurs, que le projet s'apparente davantage à un « dispositif » parachuté qu'à un « projet de territoire ». Sur le territoire 61, l'histoire de la candidature a conduit à une certaine errance territoriale du projet. Celui-ci a été initié par ATD auprès de la communauté d'agglomération (plus de 100

²⁴² Mais aussi d'autres collectivités et acteurs publics par des dispositifs de droit commun ou des dispositifs exceptionnels (ex : conseils régionaux, Banque des territoires, France Active, etc.).

habitants) qui a ensuite, de 2018 à 2020, cherché où implanter l'expérimentation parmi les communes membres.

« Je pensais qu'en lançant un projet de territoire zéro chômeur, tous·tes les maires allaient se battre en disant “fais ça chez moi”. Mais c'est pas du tout ça. Ça fait chier tout le monde, ce truc-là » (Initiateur·ice du projet et membre d'ATD Quart Monde, territoire 61).

Après divers choix et renoncements, au bout de deux ans, deux communes (éventuellement une 3^{ème}) non contiguës restent investies dans le projet. Si le souhait initial était de déposer un projet commun, le Fonds d'expérimentation ne permet pas de candidature de territoire non continu. La commune la plus avancée, c'est-à-dire en capacité d'offrir des locaux et un soutien financier à l'équipe projet, a donc été retenue comme territoire sur ses frontières administratives, même si de fait, un quartier en particulier constitue le cœur du recrutement des PPDE. L'autre commune reste officiellement territoire émergent mais aucune initiative de développement ne s'y prend plus. L'histoire du projet qui a conduit à l'habilitation du territoire 61 interroge la manière de construire le consensus territorial et la capacité à porter une candidature :

« Un des gros impensés de ce projet-là, c'est la mobilisation des gens. C'est vraiment... ce que le Fonds appelle le consensus, qui n'est pas mesuré, qui n'est pas évalué, qui est une très belle notion mais dont la mise en œuvre est absolument catastrophique » (Initiateur·ice du projet et membre d'ATD Quart Monde, territoire 61).

L'entrée par le haut de la communauté d'agglomération plutôt que par l'initiative issue du territoire qui s'engage montre la difficulté à penser l'expérimentation comme dispositif qu'on planterait.

Cette crainte de projets implantés (une volonté politique forte, sans co-construction) est partagée par le conseil d'administration du Fonds lorsqu'il examine certaines candidatures. Lors d'un conseil d'administration du Fonds, une candidature fait l'objet de vifs débats. Plusieurs administrateur·ices s'interrogent sur la mobilisation des personnes privé·es d'emploi et des acteurs du territoire et voient dans ce projet « un dispositif » qui pourrait être « en incompréhension avec les fondamentaux de TZCLD ». C'est comme si la collectivité avait écrit un projet sans avoir réellement « mobilisé »²⁴³ les personnes privées d'emploi et les acteurs du territoire, ce qui constitue pourtant une des exigences du cahier des charges (cf. chapitre 3). Malgré les très nombreux doutes exprimés par les administrateur·ices, ce dossier sera **validé à l'unanimité du conseil d'administration**. Seules quelques recommandations seront formulées à la collectivité candidate (« renforcer l'information et le contact avec les personnes », « projeter [...] l'ouverture des autres unités d'entreprises à but d'emploi afin d'optimiser les modalités d'atteinte de l'exhaustivité », etc.).

12.1.4. Des élu·es à leur place ?

Le second risque est celui du **non-respect de la déontologie du travail social**. En effet, dans certains territoires, les élu·es peuvent participer à l'identification, l'orientation, ou l'accompagnement des personnes privées d'emploi. Or ces élu·es ne maîtrisent pas toujours les règles de confidentialité et de discrétion du travail social :

« Tu vois, par exemple, sur [territoire 27], [...] c'est parfois compliqué. Les relations entre le site [d'action sociale du département] et le CLE, c'est un peu compliqué. [...] Notre travailleur·euse social·e d'insertion ou les chef·fes de site participent aux instances du CLE. Mais **c'est un CLE qui est tenu par une “comcom” [communauté de communes] : il n'y a que des élu·es**. Ils/elles ont une manière d'aborder les choses où, en gros, ils vont... **C'est pas du tout**

²⁴³ Pour reprendre la terminologie du cahier des charges, cf. chapitre 3.

anonymisé. Donc, ils/elles vont parler de la situation des personnes avec... Enfin, moi, j'y ai participé et **ça m'a choqué·e, très sincèrement** [...]. Ils/elles anonymisent pas, [...] ont des jugements de valeur sur les personnes. Et puis, on parle d'un tel en donnant son nom, en donnant sa situation familiale. Enfin, franchement, je trouve que c'est un peu limite. [...] Moi, j'estime qu'en tant qu'agent·e du département qui ne suis pas travailleur·euse social·e, je n'ai pas à connaître la situation de Mme Trucmuche, que sa fille... Je ne sais pas, elle a des problèmes de handicap, madame a des problèmes d'alcool... » (Agent·e du Conseil départemental, territoires 21 à 27).

Par ailleurs, l'idée particulièrement ancrée en milieu rural (et aussi parfois dans les territoires urbains) que les élu·es connaîtraient leurs administré·es mieux que quiconque et seraient capables de repérer des personnes que le service public de l'emploi ne connaît pas, ne s'avère pas toujours exacte :

« Après, je me rends compte qu'il y a certain·es maires qui ne savent pas du tout de qui il s'agit sur leurs propres communes [les personnes accompagnées par le CLE]. **Les maires connaissent leurs administrés pourtant, mais là, ça fait plusieurs fois que j'ai des maires qui viennent me voir en fin de CLE en me disant, mais quel est cet habitant de ma commune qu'on a embauché ?!** [...] Et souvent, en fait, on se rend compte que sur certaines communes, bah oui, il y a des personnes qui sont au RSA, extrêmement isolées, et qui sont connues de personne, même pas de leurs propres maires. » (Chef·fe de projet, territoire 24)

Sur certains territoires, **la forte incarnation du projet par des élu·es** et la politisation qu'elle induit peuvent créer des **tensions**, notamment **avec les acteurs de l'insertion et de l'emploi**, qui se sentent effacés, mis de côté, par un projet qui promet (parfois) de « révolutionner » leur secteur :

« C'est pour ça que je te dis que **c'est très politisé, trop politisé.** C'est qu'en fait, les premier·ères à parler de ça, c'est des élu·es, **des gens qui vont nous dire comment c'est bien pour notre territoire, pour les gens, pour l'insertion**, alors que tu as des personnes sur le territoire qui bossent sur l'insertion, qui savent ce que c'est que des gens qui sont au RSA, éloignés de l'emploi, etc. Et donc là, on nous amène ça un peu comme une **formule magique** [...] “on va tout régler, on va régler le problème du chômage, le droit à l'emploi on va le régler, on a une solution”. Et tous les gens qui bossaient dans l'insertion, ils disent “**mais nous, en fait, on est aussi une solution.** Oui, [...] peut-être qu'on devrait bosser un peu autrement, peut-être... [...]” Cette solution magique portée par des élu·es, à un moment, il y en a qui se sont dit “et nous ?” » (Responsable de structure d'insertion, territoire 24)

Enfin, le quatrième risque est celui **d'ingérence des élu·es (et du CLE) dans le fonctionnement des EBE et dans celui des équipes projet.** Sur le territoire 17, le choix par le/la maire de nommer à la direction de l'EBE un·e conseiller·ère municipal·e, comme si l'EBE était un service de la mairie, a posé de nombreuses difficultés, vis-à-vis des équipes déjà mobilisées, des institutions et des partenaires :

« Donc, ce n'était peut-être pas la très bonne idée du maire de [territoire 17] d'avoir **un conseiller municipal qui, d'un jour à l'autre, est un peu présenté comme le futur directeur de l'EBE.** J'ai remonté à plusieurs reprises que forcément, ça avait crispé les... crispé les partenaires, que ce soit le Conseil départemental, que ce soit l'État, etc. Je me souviens d'un comité de pilotage en juin 2021, je crois, il était positionné en 2022, où forcément, tout le monde est venu un petit peu à la fin en disant “mais d'où vient-il ? Pourquoi ? Que se passe-t-il ?”. **Et ça a vraiment été imposé.** » (Chef·fe de service agglomération, territoire 17)

Si les rapports complexes entre CLE et EBE, ont déjà été documentés (Fretel et Jany-Catrice, 2019 ; Béraud et Higé, 2020 ; Retsin, 2022), nous avons peu observé de situations d'ingérence du CLE et

des élu·es sur nos territoires principaux d'enquête. Sur les territoires 24 et 51, les élu·es semblent plutôt respecter les marges d'autonomie des équipes projet et des équipes de direction d'EBE.

« Et puis, avec le CLE [...] on comprend et on respecte et on tient compte chacune des contraintes de l'autre. Quand je leur dis qu'il faut ralentir, qu'on ne peut pas embaucher, ils en tiennent compte. **Il n'y a pas d'ingérence, on respecte le rôle.** » (Directeur·ice d'EBE, territoire 24)

Q- « Comment tu qualifierais justement la place des élu·es dans le projet, le rôle qu'ils jouent ?
R- **Moi je trouve qu'ils sont plutôt ajustés, ils n'ont jamais demandé à être présents dans l'EBE ou quand on leur a expliqué pourquoi on ne voulait pas, ils ont vite compris.** [...] les élu·es décisionnaires, pour l'instant, ils suivent. [...] Ils défendent le projet au niveau national, au niveau local. [...] C'est des élu·es d'une grande ville donc en fait, Territoires zéro chômeur c'est 1 % de leur temps. [...] Ils ont bien compris que **ce n'était pas une entreprise de la ville.** » (Directeur·ice d'EBE, territoire 51)

Cette bénévole du territoire 24 explique l'absence de conflits et d'ingérence des élu·es²⁴⁴ par leur profil. Ils/elles ne prétendent pas faire carrière ou avoir une influence sur la scène politique départementale, régionale ou nationale :

Q- « Par rapport à d'autres territoires, dans [le département] ou en France, il n'y a quand même quasiment aucun ou très peu de conflits entre le CLE, l'EBE [...]. Qu'est-ce qui l'explique ?

R- Il y a les hommes et les femmes qui y participent. **Et puis le fait que ce n'est pas politique.** Il n'y a pas de personnes [parmi les élu·es] qui sortent du lot. C'est comme des *Dominique Marmion*, des *Michelle L'Hermitte*²⁴⁵. C'est plus simple aussi. Ils n'ont pas ce poids-là [...]. *Michelle*, elle est présente, c'est bien, mais ça a ses limites. [...] **En fait, ce n'est pas eux/elles [les président·es de l'EBE et du CLE] qui décident, c'est une décision collective.** Il n'y a pas de "c'est moi qui décide". [...] Ils n'ont rien à démontrer. [...] **Eux, ils font leur mission localement et puis voilà, ils n'ont pas d'ambition.** [...] Et ambition, ce n'est pas dans le sens péjoratif.

Q- Tu veux parler d'ambition départementale ou nationale ?

R- Pour eux ce qui compte c'est de servir leur territoire local, très local quoi, il n'y a pas... Après les autres aussi je veux dire... mais il y a les tempéraments qui font que... » (Bénévole CLE, territoire 24).

12.1.5. Des territoires où les élu·es se désengagent

Pour nuancer notre propos, nous devons dire que dans certains territoires on observe une démobilisation des élu·es après plusieurs années d'expérimentation. Les élu·es ont, par définition, un mandat limité dans le temps. Comme nous l'avons déjà évoqué dans le chapitre 7, sur le territoire 27 alors que la démarche était initialement (dès 2015) portée par des maires, la plupart des élu·es s'impliquent aujourd'hui de loin (les porteurs initiaux n'étant plus en fonction) et la dynamique du CLE s'est essouffée. Le CLE est porté par la communauté de communes et est présidé par deux élu·es qui ne font pas partie du périmètre TZCLD²⁴⁶. Le/la président·e délégué·e du CLE exprime des doutes quant au projet TZCLD, dont il/elle a hérité sans en être à l'origine. L'EBE s'apparente, pour lui·elle, davantage à « l'économie soviétique » qu'à « l'économie réelle ».

²⁴⁴ Les président·es du CLE et de l'EBE sont toutes les deux maires de communes appartenant au territoire.

²⁴⁵ Autres maires du département occupant ou ayant occupés des postes à responsabilités à l'échelle départementale ou nationale.

²⁴⁶ Le/la président·e de l'EPCI a délégué la présidence du CLE à une adjoint·e. Toutes deux sont élu·es dans des communes extérieures au périmètre TZCLD.

« Président délégué du CLE : Je souhaite [...] que **les élu·es locaux·ales, en particulier les maires, puissent se mouiller plus** qu'ils ne le font. Moi je pense que ce dispositif n'a de sens que si réellement tout le monde y croit et tout le monde est mobilisé. Et mon constat, je le dis très clairement, je n'ai pas ce sentiment. [...] Je veux dire, là encore dernièrement, j'ai souhaité qu'ils soient tous·tes conviés, on a fait une réunion, **il y en avait deux, trois qui se battaient en duel**. [...] On va essayer de les remotiver. [...] Il faut qu'ils/elles se l'approprient. Parce que le but c'est aussi qu'on puisse faire évoluer le territoire à terme. Territoire zéro chômeur [...] c'est pas une fin en soi. Et l'enjeu demain, [...] c'est de pouvoir réindustrialiser et faire en sorte que demain, il y ait un passage dans **la vraie vie, la vie économique**. [...] Quand le poste est payé à 97 %, on est plus dans **l'économie soviétique** que dans l'économie réelle ! » (Président·e délégué·e du CLE, territoire 27)

Cette démobilisation des élu·es peut aussi s'expliquer par des changements de majorité suite à des élections municipales. C'est le cas sur le territoire 18 où le/la maire n'était pas à l'origine du projet mais l'a fait sien dans le cadre de la précédente campagne municipale afin de rallier une ex-majorité quelque peu élatée.

« Clairement, ils·elles sont frileux·euses au niveau politique. Ils·elles ne s'engagent pas suffisamment. Ils·elles sont très frileux·euses au niveau politique sur le territoire 18, peut-être particulièrement parce que l'opposition est forte, parce qu'ils·elles ont été élu·es avec très peu de voix de différence. Du coup, ils·elles sont... Ils·elles sont très frileux·euses sur plein de choses et ils·elles n'assument pas bien. En fait, c'est dommage, et ça, on leur a dit, ils·elles n'assument pas, le CLE et la ville. Ils·elles n'osent pas porter le projet Territoires zéro chômeur à bras-le-corps parce qu'ils·elles ont très peur de l'opposition. » (Équipe de direction EBE, territoire 18)

12.2. Des projets associatifs et « citoyens » plus rares ?

Comme nous l'avons déjà dit, l'une des singularités de TZCLD réside dans le fait qu'elle est à l'initiative du monde associatif et non de l'État central. En 2019, ATD Quart Monde décrit TZCLD comme un « projet citoyen de territoire », « une démarche citoyenne et politique » :

« *Un projet citoyen de territoire*

Le projet Territoires zéro chômeur de longue durée est avant tout un projet de territoire. C'est une **démarche citoyenne et politique, sociale et économique**. Elle ne peut se mettre en place que si tous les acteurs du territoire sont mobilisés et d'accord pour entrer dans le projet. [...] L'expérience des premiers territoires montre que **la seule volonté politique de quelques élu·es locaux·ales ou le seul investissement d'acteurs institutionnels de l'emploi ne permet pas de lancer la démarche**. »²⁴⁷

L'évocation d'un « projet citoyen », nous amène ici à questionner la place des acteurs du monde associatif et plus largement de l'économie sociale et solidaire (ESS)²⁴⁸ dans les TZCLD. Dans quelles mesures les initiatives de projet TZCLD reviennent-elles (encore) à des collectifs citoyens et associatifs ? Comment les expérimentations TZCLD mobilisent-elles, dans la durée, les centres sociaux, les associations caritatives, les acteurs de l'éducation populaire, etc. ?

²⁴⁷ Hédon C., Le Guillou D. et Goubert D., *Zéro chômeur ! Dix territoires relèvent le défi*, 2019, Editions Quart Monde/Editions de l'atelier, p. 101-103.

²⁴⁸ Nous ne traitons pas ici des relations à l'insertion par l'activité économique qui nous semblent être un sujet à part entière traité dans les chapitres 8 et 9.

Comme nous l'avons vu dans la précédente section, TZCLD donne une place importante aux collectivités, notamment aux communes et aux élu·es municipaux·ales. **Des projets TZCLD émanant de collectifs citoyens et/ou associatifs, ont été écartés par le Fonds parce qu'ils n'étaient pas suffisamment portés par des élu·es** (cf. chapitre 6)²⁴⁹.

Sur le territoire 61, à l'exception d'ATD qui est à l'initiative du projet, aucun réseau associatif n'a été mobilisé, le projet étant porté par les élu·es locaux·ales (qui sont les seul·es bénévoles hors PPDE), l'équipe projet et les partenaires institutionnels.

Sur les territoires 51 et 24, l'initiative du projet revient davantage aux collectivités et aux élu·es qu'au acteurs associatifs « de terrain » qui vont néanmoins être rapidement mobilisés. Sur le territoire 51, les acteurs associatifs de terrain les plus reconnus par les habitant·es sont le centre social et les éducateur·ices d'un service de prévention spécialisé (« la prév' »). Au départ, ces acteurs perçoivent la démarche comme un énième projet d'élu·es. Ils craignent que TZCLD ne reproduise les erreurs d'autres projets parachutés sur le quartier, qui ont mobilisé des habitant·es et n'ont pas aboutis, créant déception et défiance envers les institutions :

« Je voulais avoir gagné la confiance des principaux acteurs du quartier. On en avait pas mal, [...] **mais les historiques comme le centre social, la prévention... Ils étaient encore un peu dubitatifs.** » (Chef·fe de projet lors de la préparation de la candidature, territoire 51)

« Pour moi, ce n'est ni du positif ni du négatif [au départ]. C'était plus, au départ, cette vision de "on prend les habitant·es pour être bénévoles, pour créer un projet, mais sans être sûr·es". Et ça, c'est toujours compliqué sur un territoire. Parce que du coup, si ça ne marche pas, **ça peut créer une grosse déception.** Et ça peut être compliqué à vivre. [...] Donc cette crainte aussi que ça ne fonctionne pas, autant au niveau du projet qu'au niveau des financements, parce qu'il y avait quand même des problématiques au niveau de l'État qui faisait qu'à un moment donné, on n'était pas sûr d'avoir des financements, ou que ça se pérennise en tout cas. » (Directeur·ice du centre social, territoire 51)

Néanmoins, progressivement, le projet s'installe. L'équipe projet constitue un groupe d'habitant·es privé·es d'emploi. Sur demande du maire, le centre social accueille l'équipe projet dans ses locaux. Mais c'est surtout la mobilisation de personnes privées d'emploi du quartier qui va convaincre la direction du centre social et les éducateur·ices de la « prév' » qu'il se « passe quelque chose ». Aujourd'hui, le centre social et les éducateur·ices sont qualifié·es par les porteurs de projet comme des « converti·es » à TZCLD.

« Il y a des choses assez mémorables et c'est probablement parmi mes meilleurs souvenirs. [...] Le premier [exemple], c'est le/la directeur·ice du centre social. [...] Il faut imaginer une personne, ça fait 12 ans qu'il·elle est directeur·ice d'un centre social dans un des quartiers le plus pauvre de [la ville]. Un centre social [...] qui connaît vraiment le quartier et a vu plein de projets arriver et puis un petit coup et puis ça en va. [...] Lui·elle et son équipe sont les seul·es qui restent tout le temps, qu'il pleuve ou qu'il vente. [...] Il·elle m'a accueilli·e, parce que la mairie lui a demandé de m'accueillir. Moi, je présente mon truc, la bouche en cœur... C'était compliqué. Pendant un an et demi, le centre social m'a prêté des salles, point. C'est tout. Rien d'autre. Ils venaient au CLE poliment quand on les forçait et qu'ils n'avaient rien d'autre à faire. Et puis, un jour, ce·tte directeur·ice **a vu des habitant·es prendre la parole qu'il·elle n'avait jamais vu·es de sa vie ou qu'il·elle connaissait de réputation, de mauvaise réputation.** [...] Et là, le regard a changé et on est rentré dans complètement autre chose. [...] L'autre regard qui a changé, c'est

²⁴⁹ Observation issue de notre analyse systématique des procès-verbaux du conseil d'administration du Fonds.

la prévention. Alors là, pareil. [...] C'est des éduc' de prév', qui sont là depuis 20 ans, qui connaissent ces jeunes, qui connaissent des familles en situation pas possible, qui sont aussi souvent très en colère contre l'État, contre la ville, etc. [...] Vraiment des gens qui nous regardaient en se disant "Ok, faites votre truc." Et on a un jour embauché un salarié [...] peut-être la personne qui avait la pire réputation sur le quartier. [...] Et là, ça a changé tout, tout, tout. Le regard de prév', qui est devenu quelqu'un qui parle de nous, qui parle du projet [...] des étoiles dans les yeux. » (Chef·fe de projet lors de la préparation de la candidature, territoire 51)

Sur le territoire 24, comme nous l'avons déjà dit (cf. §12.1), le projet vient plutôt des élu·es et des collectivités que du monde associatif :

« Dès le démarrage, c'était porté par des élu·es. Il y a quasiment pas d'associatifs ou de caritatifs dans le projet. **C'était vraiment un truc d'élus par des élus.** » (Chef·fe de projet TZCLD au PE'IR puis coordinateur·ice de « La grappe » réseau associatif départemental des projets TZCLD, territoires 21 à 27)

Néanmoins, avec des hauts et des bas, une dynamique bénévole²⁵⁰ (de non-privé·es d'emploi essentiellement) se met en place pour aller à la rencontre des personnes privées d'emploi et réfléchir aux activités de l'EBE. Dès le départ, le CLE adopte la forme associative pour structurer projet et favoriser le bénévolat (cf. Encadré 16). Des élu·es et des bénévoles d'autres associations se mobilisent dans la préparation du projet. Le centre social de la principale commune du territoire²⁵¹, ou plutôt sa direction, un·e bénévole d'une association caritative locale (« comité d'action sociale » dans les extraits ci-dessous) et des bénévoles d'une boutique solidaire s'engagent rapidement.

« On avait la *boutique solidaire*, on avait des maires, on avait des personnes privées d'emploi qu'on avait commencé à repérer. On avait un groupe, on a eu des réunions, on avait 10-15 personnes. Il y avait une mobilisation. » (Directeur·ice du centre social et bénévole CLE, territoire 24)

R- « Quand on a commencé à faire les entretiens avec les usager·ères [pendant la préparation de la candidature] c'est devenu beaucoup plus concret. J'en ai fait beaucoup d'entretiens [...]. J'ai commencé à sentir ça concret, et quand on a commencé aussi à mettre sur le papier les activités qui pouvaient se faire. Concrètement, là, ça a commencé à prendre corps. [...]

Q- Et c'est qui les gens un peu dans la préparation de la candidature qui sont là ?

R- *Bénévole du comité d'action sociale*, il·elle était là dès le début. Et puis, il y avait aussi *président·e du CLE, directeur·ice du centre social, le/la maire d'une commune du territoire...* Il y a des maires qui se sont vraiment impliqués. [...] *Un·e autre bénévole aussi* [qui a participé à l'ouverture d'un magasin de producteurs locaux] [...] s'est beaucoup impliqué·e aussi. » (Bénévole d'une boutique solidaire et administrateur·ice de l'EBE, territoire 24).

Ces acteurs (centre social, boutique solidaire, bénévoles, etc.) restent aujourd'hui encore impliqués dans le projet et sont souvent administrateur·ices du CLE ou de l'EBE, même si leur rôle est plus marginal du fait de l'ouverture de l'EBE et de l'embauche d'un·e chef·fe de projet. Le centre social et la boutique solidaire aident le/la chef·fe de projet à identifier et accompagner des personnes privées d'emploi. Ils participent également aux « commissions de suivi de parcours » organisées par le CLE (cf. chapitre 8). Ils peuvent aussi aider l'EBE à gérer certains conflits avec des salarié·es.

Q- « Et toi, tu me dirais, comment tu résumerais ton rôle et tout ce que tu m'as dit là maintenant dans ce projet ?

²⁵⁰ Ce territoire ne disposera d'un·e chef·fe de projet salarié que quelques mois avant l'habilitation. Il partage en revanche, avec des territoires voisins (21, 22, 23, 25 et 26) un·e chef·fe de projet mutualisé porté par un pôle d'équilibre territorial et rural (cf. chapitre 11).

²⁵¹ Le territoire compte deux centres sociaux.

R- Moi, je suis là quand ils ont besoin de moi ! (*Rires*). [...] Si **le/la directeur·ice** a besoin de moi pour régler un conflit avec un·e salarié·e je peux être là. [...] » (Bénévole d'une boutique solidaire et administrateur·ice de l'EBE, territoire 24).

Q- « Au-delà du rôle du/de la directeur·ice et du vôtre, quels sont les liens entre le centre social et TZ ?

R- [...] Au-delà de la commission [à laquelle je participe] et du fait qu'on est partenaire et qu'on se connaît, et que mon·ma directeur·ice est quand même partie prenante du dispositif... Le lien il est là quoi, on est partenaire, on peut échanger sur une situation, on peut... [...] Et des locaux, parfois on leur prête des locaux aussi [...]. **On connaît beaucoup mieux notre territoire** quand même [...]. Le centre social, [...] on a quand même une bonne connaissance de notre territoire et de nos habitant·es. » (Agent·e du centre social de la commune principal du territoire 24).

« Ensuite, l'objectif du CLE cette année, c'était d'aller plus sur [la deuxième commune la plus peuplée du territoire], parce qu'on a peu de personnes de [cette commune]. Donc là, moi, j'ai fait du lien avec le centre social [de cette commune] et les Restos du Cœur. Je me rends compte que les Restos du Cœur, c'est vraiment un endroit [...] où je vais pouvoir toucher beaucoup de nouveaux PPDE. » (Chef·fe de projet, territoire 24)

Les dynamiques bénévoles (de non-privés d'emploi) sur ces deux territoires (24 et 51), ont néanmoins plutôt tendance à s'épuiser à mesure que le projet s'institutionnalise, ce qui représente un risque pour la dynamique des CLE et de l'équipe projet (notamment sur le territoire 24).

« Je me dis, jusqu'à quand les bénévoles vont tenir ? [...] Tout le boulot fait par *bénévole X* [du comité d'action sociale]... Et puis [chef·fe de projet] il·elle n'a pas le temps de faire tout le travail [d'identification des PPDE notamment] que fait [bénévole X] : je pense qu'il a **un mi-temps** quoi ! **Sauf que si ça c'est pas fait, et bah c'est difficile après de faire le reste.** » (Bénévole CLE, territoire 24)

Encadré 16 – Un CLE qui adopte la forme associative

Comme nous avons pu le mentionner dans le chapitre 7, l'originalité du CLE du territoire 24 (et d'autres CLE du même département) est d'avoir adopté une forme associative : « le fonctionnement associatif, c'est spécifique un peu à notre territoire » (chef·fe de projet, territoire 24). **Le CLE de ce territoire est une association loi 1901** (créée au début de la période d'incubation), avec ses statuts et son règlement intérieur (qui doivent être conformes au décret et à la loi), son conseil d'administration (qui correspond à la plénière des autres territoires), son assemblée générale, son bureau (président·e, vice-président·e, trésorier·ère, secrétaire), ses bénévoles, son budget, etc.

Ce fonctionnement comporte certains avantages selon les acteurs : il donne au CLE un **statut juridique et une matérialité** (le CLE ne se résume pas à un comité de pilotage), permet d'ancrer le projet, clarifie les modalités de prise de décision, etc. Le/la chef·fe de projet souligne aussi « l'indépendance politique » que ce fonctionnement permet. À première vue, l'évocation d'une « indépendance politique » semble étrange, quand on sait que le CLE (et l'EBE) est présidé par un·e maire et que les élu·es sont l'une des catégories d'acteurs les plus représentées lors des conseils d'administration du CLE²⁵². Quand le/la chef·fe de projet parle « d'indépendance politique », il·elle ne l'entend pas comme une absence d'implication des élu·es dans la gouvernance, mais plutôt

²⁵² Comme le territoire compte une dizaine de communes.

comme une autonomie de celle-ci vis-à-vis des intérêts et des querelles internes des collectivités. Il·elle estime que la situation serait probablement différente si son poste était porté par une collectivité ou une autre association à qui il·elle devrait rendre des comptes et qui pourrait interférer dans les décisions collégiales du CLE. Ici, il n'y a pas de conflit entre employeur et donneur d'ordre, car c'est bien le CLE, sa présidence et son CA, qui assument ces deux fonctions. Néanmoins ce fonctionnement associatif comporte des risques. L'association dispose d'un budget limité (cf. chapitre 8) et d'une très faible trésorerie. L'ensemble de la gestion administrative et financière repose sur le·a chef·fe de projet et quelques bénévoles (ce qui n'est pas le cas quand l'équipe projet est portée par une collectivité ou une association déjà existante). Ce fonctionnement contribue à la précarisation du poste du/de la chef·fe de projet²⁵³.

Q- « Aujourd'hui, avec le recul, quelles limites de ce statut associatif et au contraire, quels apports ?

R- Les limites [...] **c'est surtout le financement**. C'est que si le poste était porté par une collectivité, on n'aurait pas à se poser toutes ces questions de financement et d'aller chercher... Je la vois pas trop ailleurs [la limite], mis à part un peu de temps de travail supplémentaire pour la gestion associative [...]. Par contre **l'indépendance politique** c'est vraiment un vrai plus. C'est l'association [CLE] qui... On ne se laisse pas dicter notre façon de faire et notre façon d'être par une politique dominante. C'est vraiment associatif. Il y a vraiment un échange. C'est le CLE qui prend des décisions de manière collégiale. [...] **Je me dis que si c'était une collectivité qui portait, on serait un peu aussi obligé de suivre ce que la collectivité a décidé**. Si le/la président·e de la "comcom" a décidé qu'il fallait aller sur telle activité, on serait obligé de suivre cette décision. Alors que là, ça part quand même beaucoup plus du terrain.

Q- Tu disais que ce n'était pas politique, mais d'un autre côté, c'est piloté par un élu [...] et puis dans le conseil d'administration il y a beaucoup d'élus.

R- Oui, mais du coup, ils ne sont pas tous du même avis, pas tous du même bord politique. Ils ne sont pas tous... Mais c'est des gens du territoire et ils font remonter les besoins de territoire. Et c'est des gens qui connaissent bien. Donc, ils... Il y a des orientations, mais ça se discute en fait, en CA du CLE. » (Chef·fe de projet, territoire 24)

Il serait faux de dire qu'il n'existe plus de dynamiques citoyennes et associatives à l'origine des T'ZCLD. Pour être habilitées et se pérenniser, elles doivent néanmoins trouver des alliés politiques. C'est le cas des territoires 18 et 37. Sur le territoire 18, le projet est initialement porté par un petit groupe de citoyen·nes « impliqué·es dans la vie locale ». Leur projet est soutenu par une liste « citoyenne » aux élections municipales qui échouera cependant à remporter la mairie. Le/la maire élu·e apportera cependant son soutien au projet.

« Donc de cette réunion de mars 2019, à laquelle on était 5-6 [...] à participer, se crée un petit groupe de quatre personnes qui se réunissent à partir d'avril 2019 pour démarrer la démarche T'Z. Donc là, ces quatre personnes, c'est des citoyen·nes, je dirais, plus ou moins **impliqué·es dans la vie locale**. Mais il n'y a pas d'élus·es. [...] Il y en avait deux qui étaient personnes privées durablement d'emploi [...]. Donc, on se réunit et puis la première chose qu'on fait, c'est qu'on s'approprie. Parce qu'on n'y connaît rien sur T'ZC. Donc on prend la littérature de T'ZC, les différentes vidéos qu'on peut trouver de présentations sur le site de T'ZC, les différents textes qui sortent... » (Ancien·ne président·e de l'EBE, territoire 18)

²⁵³ Le même constat est fait sur le territoire 61 où l'équipe projet est salariée par une association support.

Sur le territoire 37, le projet est à l'initiative d'une association historique du domaine socio-culturel qui a été inspirée par un·e militant·e ATD Quart Monde du territoire.

« Il/elle m'avait dit à l'époque, en 2014-2015 : "ATD est en train d'imaginer un truc, ça me paraît vraiment intéressant, et vient ce soir au Secours Catholique, il va y avoir une réunion de présentation [...]" **Ça ne s'appelait même pas encore Territoires zéro chômeur**, c'était les prémices vraiment [...]. Et donc je suis allé·e avec lui·elle à cette réunion, et moi j'ai trouvé·e que cette approche [...] était quand même fascinante. » (Che·fe de projet TZCLD de l'association initiatrice, territoire 37)

En 2019, cette association s'est pleinement lancée dans le projet avec son pôle d'innovation. En 2021, elle embauche **un·e chef·fe de projet de projet expérimenté·e, formé·e aux méthodes de l'éducation populaire**, engagé·e professionnellement depuis plus de trois décennies dans ce qui deviendra l'insertion par l'activité économique et inscrit fortement dans les réseaux territoriaux de l'économie solidaire. L'expérience du/de la chef·fe de projet est en adéquation non seulement avec les valeurs du projet mais aussi avec sa portée pratique. Relater son parcours montre comment le projet du territoire 37 s'appuie sur des réseaux et une expérience militante, professionnelle et personnelle que le/la chef·fe de projet va mettre au service de son déploiement. Issu·e d'une famille impliquée dans l'éducation populaire, il·elle sera aussi militant·e localement en travaillant avec un groupe de jeunes précaires. « **Mon école, ça a été surtout l'éducation populaire** » nous raconte-t-il. Il·elle sera objecteur·ice de conscience puis salarié·e d'une association intermédiaire, dont la création (1985) est antérieure à leur institutionnalisation législative (1987). Lors de la réalisation de son mémoire de formation en animation socio-culturelle qu'il·elle passera ensuite, il·elle sera tutoré·e à l'époque par « **un des membres d'ATD [...] qui a vraiment mis l'étincelle TZ au territoire 37** ». Il·elle participe ensuite au niveau d'une fédération nationale de l'IAE à la professionnalisation des AI. Parallèlement il sera aussi pendant une décennie professeur·e associé·e à l'université sur une filière d'économie sociale et solidaire.

Formé·e à l'éducation populaire, le profil de ce·tte chef·fe de projet semble expliquer un fonctionnement plutôt participatif du CLE, qui a pu paraître un peu « utopique » voire « gauchiste » aux yeux de certain·es représentant·es du CLE :

« Moi, ce qui m'anime, c'est de faire avec les gens, et les gens concernés. Là j'avoue que le fait d'animer le CLE, je me régale, même si c'est dur, parce que là, j'avais toujours rêvé, **j'avais toujours rêvé d'arriver à mettre les partenaires, tous les partenaires autour de la table, autour des gens et avec les gens.** [...] Je ne dis pas qu'on y arrive à 100%, mais en tout cas, on essaye là. Pour terminer ma carrière, c'est nickel. » (Che·fe de projet TZCLD, territoire 37)

« Mais au début, **j'avais cette impression de douce utopie, un peu gauchiste**, un peu... Voilà, je me lâche un peu dans les termes, mais c'est pas péjoratif quand je le dis comme ça, mais voilà, d'une douce utopie de... De, bon, on va vouloir aider les gens, on va faire un maximum pour être auprès d'eux, pour les laisser choisir, etc. Mais ça peut pas fonctionner, quoi. C'est vachement bien, mais en théorie, sur le papier, c'est génial. [...] Aujourd'hui [...] je pense que toujours c'est une douce utopie sauf que j'ai l'impression qu'elle marche [...] et avec succès. [...] Je sais pas par quel hasard [...]. Quel hasard ou quelle compétence de ceux qui le mènent. Mais ouais, je fais le constat que ça fonctionne bien. Mais au début, **je pensais un peu à tous ces systèmes un peu d'éducation populaire, de trucs un peu années 70, tout ça. Il y avait quelque chose d'un peu hippie là-dedans, d'un peu...** » (Représentant syndical au CLE, territoire 37)

L'impulsion associative du projet nécessite d'être soutenue politiquement. L'association initiatrice réussira à convaincre la municipalité de soutenir le projet et d'assumer la présidence du CLE. Le/la président·e du CLE découvre à l'époque un projet dont il·elle est *a priori* plutôt éloigné·e. Si il/elle peut avoir des difficultés à s'éloigner de la sémantique de l'entreprise ordinaire, les principes du projet semblent intégrés :

« C'est quelque chose que j'ai découvert complètement. Donc, c'est un concept que je ne connaissais pas du tout, j'imaginais pas même. Étant moi-même directeur·ice d'entreprise, j'ai eu du mal quand même à comprendre où ça voulait en venir. [...] C'est une belle expérience dans tous les cas. Après c'est difficile, je vais parler pour les élus, c'est quand même une démarche qui est assez compliquée à comprendre. Il faut vraiment se baigner dedans et il faut y aller. Parce que même si l'élu a une position plus normalement d'orientation, etc., quand on ne connaît pas le fond du dossier, c'est quand même difficile de prendre des décisions sur le sujet. **Il faut quand même s'approprier correctement le sujet.** » (Président·e de CLE, territoire 37)

Même sur le territoire 37, alors les décisions peuvent apparaître prises de manière consensuelles, la place déterminante des collectivités et de l'État entre parfois en tensions avec les initiateurs du projet, ce qui montre que même un portage militant initial doit laisser place aux élu·es locaux·ales dont la place centrale est instituée par la loi à travers la présidence du CLE et la composition des membres réglementaires du CLE. L'observation du déroulement d'un CLE montre ainsi le rôle déterminant de l'élu·e et des représentant·es de l'État et du département sur des points clés du fonctionnement des CLE comme la validation des activités. Un·e représentant·e de l'État affirme ainsi en entretien qu'il·elle apprécie que la ville fasse « très attention » aux « règles de non-concurrence entre les dispositifs » :

« J'ai apprécié parce que je me suis dit que, généralement, dans les dispositifs, les collectivités sont un peu... très généreuse avec les possibilités de l'État. Et là, en fait, j'ai vu que la ville avait complètement, pas verrouillé, mais fait très attention à l'éligibilité, au suivi, à l'encadrement, notamment avec les règles de non-concurrence entre les dispositifs. » (Représentant·e des services déconcentrés de l'État, territoire 37)

La « reprise en main » de ce CLE par les collectivités et l'État est également tangible lorsqu'il s'agit d'examiner l'éligibilité à l'EBE de certaines situations individuelles considérées comme exceptionnelles. Les services de l'État ont ainsi refusé que les publics « sans sortie solution positive d'un parcours IAE » (CR du CLE, Territoire 37) soient éligibles à l'EBE²⁵⁴ :

« Et là, en CLE, nous a été remonté deux situations que moi, j'ai refusé. Sur le principe que c'était encore une fois du flirt avec du public IAE. [...] un public IAE, qui a quand même été repéré, remobilisé, qui est en phase d'accompagnement et d'insertion socio-professionnelle, ne peut pas repartir à l'étape EBE. On va vous accompagner, repérer, en plus de l'accompagnement qui peut être fait par France Travail, Cap Emploi, Département, Mission Locale. Voilà, **territoires zéro chômeur, c'est quand même de la remobilisation des DELD.** » (Représentant·e de l'État, territoire 37)

Des arguments contradictoires ont été portés par les membres de l'équipe projet invoquant la longue situation de précarité des deux personnes et le caractère expérimental de TZCLD. Face à ces divergences, c'est la voix de l'État qui a compté : le cas de ces personnes pourra être réexaminé si

²⁵⁴ Alors que la consigne nationale est plutôt de les considérer comme tel, voire d'encourager les embauches en EBE de personne en sortie d'IAE lorsqu'aucune autre possibilité existe.

l'accompagnement proposé par le service public de l'emploi sur d'autres dispositifs ne conduit pas à une solution positive.

L'exemple du territoire 37 montre que le portage du projet par des militant·es associatif·ves, ne présage en rien de la trajectoire que prend le CLE et l'EBE au fil du temps et au gré des relations avec les collectivités et les acteurs du service public de l'emploi. Au total, si certains projets TZCLD sont à l'initiative de dynamiques associatives et citoyennes et que tous mobilisent à des degrés divers le monde associatif, leur poids politique reste marginal par rapport à celui des élu·es, des collectivités et des acteurs institutionnels de l'emploi et de l'insertion.

12.3. La participation confinée des premier·ères concerné·es

L'affirmation que TZCLD est « un projet développé à partir des personnes privées durablement d'emploi et avec elles » s'inscrit, pour l'association TZCLD, dans une double perspective. D'une part, la participation des PPDE est constitutive de la **dimension territoriale du projet**. D'autre part, cette participation doit être consubstantielle au **fonctionnement même des EBE**.

« Territoires zéro chômeur de longue durée est un projet de territoire reposant sur la mobilisation et la participation volontaires des personnes privées durablement d'emploi. [...] La gouvernance du projet et le management de l'entreprise doivent s'adapter au renversement qui en fait l'innovation (partir des personnes, de leurs compétences, de leurs capacités et de leurs souhaits). » (Association TZCLD, « Les convictions et les fondamentaux », <https://www.tzcld.fr/decouvrir-le-projet/les-convictions-et-fondamentaux>)

« Les salarié·es d'une **entreprise à but d'emploi (EBE)** sont acteurs et actrices de leur entreprise dans la mesure où ils et elles **contribuent à l'identification et au développement de ses activités, participent à sa création et à son développement**. Tout au long de la vie de l'entreprise, **la participation des salarié·es doit s'organiser et se développer à tous les niveaux**, chacun·e dans son rôle : développement des activités, organisation de l'entreprise et des équipes, organisation de la montée en compétence. C'est une source de motivation et d'implication pour les salarié·es, et de performance pour l'entreprise. » (Association TZCLD, « Foire aux questions », <https://www.tzcld.fr/faq/question/comment-les-salaries-sont-ils-associes-a-la-vie-et-a-la-gouvernance-dune-entreprise-a-but-demploi-ebe/>)

La participation des PPDE doit donc se penser à la fois dans les instances qui construisent le projet de territoire et dans celles qui gouvernent la vie des EBE. Ces éléments sont en grande partie développés dans le projet Acmé pour ce qui concerne la gouvernance des EBE et les formes effectives de mobilisation du travail. Nous nous focalisons ici sur la place des PPDE dans la conception de TZCLD comme projet de territoire.

Comme nous l'avons montré précédemment, la dimension territoriale de TZCLD se joue essentiellement dans les jeux d'acteurs qui se tissent dans et autour du CLE. Néanmoins, la participation des PPDE au projet de territoire ne se joue pas, elle, uniquement dans les plénières du CLE. Elle ne s'y joue d'ailleurs que rarement : même s'ils peuvent assister aux plénières du CLE, y intervenir sur certains sujets, ils n'y jouent pas de rôle décisionnel. Elle se joue donc surtout au sein de l'EBE à travers leur place dans le choix des activités dont l'utilité ne peut pas se penser indépendamment du territoire auquel sont destinés les biens et services produits. C'est le fondement du projet du territoire 18 :

« Je pense qu'avant que territoire zéro chômeur ne devienne un projet de territoire, c'est l'EBE qui a été vraiment pensée, de par les activités et les personnes qui avaient embauchées, comme

un projet territorial [...]. C'est une EBE qui a été d'emblée marquée avec des réflexions sur l'utilité territoriale, l'utilité sociale, locale, on va dire, sur les questions de transition. » (Chef·fe de projet, territoire 18)

Au-delà du choix des activités, on ne peut pas, comme on l'a vu, distinguer la dimension territoriale de l'expérimentation TZCLD des principes et valeurs qui en font la singularité. Or, l'affirmation du droit à l'emploi en même temps que la capacité des PPDE à participer activement à la création et à la vie des EBE, s'inscrit dans la perspective de changements, voire d'inversion des pratiques de gouvernance même si les interprétations du droit à l'emploi et de ses mises en œuvre soulèvent encore des tensions et des luttes comme l'ont montré par exemple Jean-Pascal Higélé et Mathieu Béraud (2020a, 2022).

Nous verrons donc successivement la place des PPDE dans la conception du projet de territoire, depuis la phase d'incubation jusqu'au fonctionnement du CLE (§12.3.1) puis, leur place dans la vie de l'EBE et leur capacité à influencer le projet de territoire à travers l'effectivité et formes de leur participation dans les instances de l'EBE (§12.3.2 et 12.3.3).

12.3.1. Les difficultés de la participation des premier·ères concerné·es au projet de territoire et au CLE

La place des PPDE dans la conception du projet varie beaucoup d'un territoire à l'autre comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents. Peu de TZCLD ont été portés, défendus et conçus à partir d'une mobilisation initiale autonome des PPDE comme cela a été le cas sur le territoire 18 (voir *infra*) qui incarne une dynamique spécifique. En tant que projet politique, TZCLD a rarement pris racine dans une mobilisation citoyenne mais la plupart du temps dans une volonté portée par des élu·es qui sont ensuite confronté·es à la mobilisation effective des PPDE et à l'activation de leur participation à la conception du projet.

« [Initialement] c'est un projet qui est voulu par les élu·es. C'est pas porté par les habitants et les habitantes au début. Du coup, il faut qu'il y ait une mobilisation des personnes pour qu'elles s'approprient le projet, pour qu'on voit est-ce que ça plaît vraiment, est-ce que ça a un intérêt. » (Chargé·e de mission TZCLD, territoire 51)

Le territoire 51 s'inscrit dans une « culture ATD » qui accorde une réelle importance aux premier·ères concerné·es. Dès la phase d'incubation, un intense travail d'information, de mobilisation et de participation des habitant·es et futur·es volontaires est réalisé par le·la premier·e chef·fe de projet et un·e bénévole d'ATD Quart Monde, puis d'un·e stagiaire qui deviendra chargé·e de mission dans l'équipe projet et notamment en charge de ce travail de mobilisation des volontaires.

Le territoire 24 est au départ un projet qui s'est peu construit avec les privé·es d'emploi. Pendant l'instruction, le Fonds a pointé cette carence. Le/la directeur·ice qui venait d'arriver (il/elle était bénévole encore) va mettre en place une série d'ateliers avec les futur·es salarié·es pour réfléchir aux activités, à l'organisation de l'EBE, à la communication, etc.

« **Je ne sais pas comment ça a été fait avant, mais je pense qu'ils/elles [les futur·es salarié·es] n'ont pas été associé·es avant.** Et c'est aussi pour ça que c'est vraiment indispensable qu'il y ait cette phase-là en amont. [...] C'est ce qui fait que ça fonctionne aujourd'hui. C'est ce qui fait qu'on a un noyau et que la mayonnaise, elle continue à rester ancrée autour des valeurs de TZ. [...] »

Q- Mais tu dirais que quand même, que tu vois toujours maintenant, deux ans après, le noyau des premier·ères salarié·es ?

R- Oui. Mais ça, je leur ai dit, on a une réunion d'équipe en octobre. Et ça m'a touché·e parce que je les voyais tous/toutes. Et en fait, même tout ce qu'on a construit... le fait de faire des

réunions en équipe, de les aider à parler, à poser des questions. Tu vois, ils/elles ne sont toujours pas super à l'aise. Tu sens que ce n'est pas leur univers, mais... Maintenant, ils/elles comprennent ce que tu leur dis. On voit qu'ils/elles sont réactifs·ves, qu'ils/elles sont présent·es. [...] Et après, nous, on fait gaffe aussi. On est vigilant·es à ça, autant pour les arrivant·es que les accueillant·es [nouveaux·elles et ancien·nes salarié·es] qu'ils/elles puissent être pris·es en compte aussi parce que quand tu as quelqu'un qui arrive, ça bouge l'écosystème. Mais ça perdure. » (Directeur·ice EBE, territoire 24)

« Le livret d'accueil a été fait avec les salarié·es, le règlement intérieur, **toutes les bases ont été faites avec les futur·es salarié·es**. Ce que tu ne trouves dans aucune autre entreprise. Une autre entreprise, tu arrives, tu te tais et tu fonctionnes comme c'est le cas depuis des années. Là, ça a été créé avec les salarié·es. Donc ça, c'est bien. » (Salarié·e EBE, territoire 24)

Aujourd'hui, des salarié·es sont membres de la plénière du CLE et du CA de l'EBE, mais sans y occuper une place prépondérante : ils/elles s'y expriment assez peu et ne sont pas représenté·es dans les bureaux des deux associations (le CLE est sous format associatif). De fait, le CLE et le conseil d'administration de l'EBE sont, sur ce territoire, des instances très formelles qui ne permettent pas vraiment la participation. Cela envoie à un impensé important de l'expérimentation : la participation ne se décrète pas, elle doit être pensée, travaillée, préparée.

Q- « Et les salarié·es, ils/elles arrivent à s'exprimer au CLE ?

R- C'est toujours un peu difficile pour elles/eux de s'exprimer dans les conseils d'administration, mais petit à petit, ils/elles y arrivent. Et avec *chef·fe de projet* [...] on se disait que ça serait peut-être bien qu'on les prépare en amont les conseils d'administration en fonction des différents sujets. Par exemple, on a vu la question que le CLE valide ou non l'embauche d'une personne qui est incarcérée et qui demande à réduire sa peine. Ça, c'est une question qui aurait mérité d'être discutée en amont aussi avec les salarié·es [...]. Et après, au niveau de l'EBE, moi, je dirais que... Tu sais, c'est qu'il n'y a pas tant d'instances que ça. On a les réunions de coordo, [...] mais un des enjeux, c'est de faire plus de plénières. Ce que je disais avec *directeur·ice EBE* 27. Elle, maintenant, comme elle est organisée elle a plus le temps de faire des plénières. Elle en fait deux, trois fois par an. Et moi, je trouve qu'on n'en fait pas assez. Et en même temps, on a des réunions d'équipe. [...] On a des ateliers. On les concerte, enfin... C'est plus au fil de l'eau. Ou alors, quand on discute avec eux sur le trottoir... c'est que la participation est plus globale. C'est plus diffus, notre façon de concerter les salarié·es. [...] moi j'ai le sentiment de les solliciter le plus que je peux, parce que c'est mon intention, mais peut-être qu'eux n'ont pas cette impression là non plus. Peut-être qu'on pourrait faire plus. » (Directeur·ice EBE, territoire 24)

On retrouve les mêmes problématiques sur le territoire 51, caractérisé par un CLE plutôt participatif, avec une présence de quelques volontaires et salarié·es aux plénières comme aux commissions (*cf.* chapitre 7). Dans les faits, les observations montrent néanmoins que c'est un « noyau dur » de quelques volontaires et salarié·es qui participent à ces instances. Ce sont souvent les plus ancien·nes dans l'expérimentation, qui ont participé à l'élaboration du projet, qui exprime un attachement fort au projet :

« Le noyau dur, il a travaillé. On a pensé le projet, on a écrit le projet, on a donné une idée de ce qu'on voulait de l'entreprise, on a donné une idée de ce qu'on voulait, comment on voulait que ça soit dirigé » (Salarié·e EBE, territoire 51).

Ce sentiment d'appartenance et cette volonté de participation sont moins partagé·es par les nouveaux·elles volontaires et salarié·es. Comme le montre un questionnaire mené par un·e stagiaire (observation dans la commission évaluation du CLE), le sentiment d'appartenance au CLE est

quasiment inexistante parmi les salarié·es, et plusieurs salarié·es ont répondu qu'ils/elles ne savaient ce qu'étaient le CLE quand ils/elles ont vu la question. Les volontaires, une fois devenu·es salarié·es de l'EBE, trouvent plus difficilement leur place dans le projet global et dans CLE. C'est ce que souligne ce/cette salarié·e qui fait partie du « noyau dur » :

« Quand je me suis retrouvée salarié·e, [...] **j'avais l'impression de ne plus faire partie vraiment de TZ.** Parce que je me disais : “maintenant, on est dans l'entreprise, on s'investit dans l'entreprise, ce qui est normal. Du coup, qu'est-ce qu'on apporte à TZ ?” En étant salarié·e dans l'entreprise, qu'est-ce qu'on apporte à TZ ? **À part le côté économique de l'entreprise, qu'est-ce qu'on apporte à ce projet** qui est encore en expérimentation, qui est encore sous contrôle, sous étude, entre guillemets. Et du coup, moi, pendant très longtemps, je n'étais pas très à l'aise. Parce que j'avais le sentiment que c'était ou l'un ou l'autre. [...] j'ai trouvé ça dommage. Parce que je me disais, on a travaillé pour que TZ soit créé, pour que l'entreprise aussi existe. Mais j'avais dit à [le/la chargé·e de mission de l'équipe projet], je trouve que c'est très rédhibitoire du genre, tu cherches de l'emploi, on vient te chercher, il faut que tu travailles sur le projet. Une fois que tu as l'emploi, c'est comme si on me dit, là, on ferme la porte. » (Salarié·e de l'EBE, territoire 51)

Néanmoins, un travail d'acculturation, touchant aussi au CLE, est réalisé à travers un séminaire d'intégration des futur·es salarié·es animé par l'équipe projet. Au-delà des volontaires, la place des salarié·es dans le CLE et les conditions de participation pratique ont fait débat, comme l'exprime ce/cette salariée dans une discussion avec un des bénévoles fondateurs pour revendiquer une place des salarié·es dans le CLE :

« Et de là, j'ai dit, pourquoi ? Pourquoi il n'y aurait pas un·e représentant·e de salarié ? Et de là, dans les groupes de travail, on s'est mis à avoir des salarié·es présents. Puis moi, j'ai dit, je suis désolée, en tant que... si je ne travaille pas, et qu'il y a le CLE, pourquoi je n'aurais pas le droit d'y aller ? Je ne vote pas parce que je suis salarié·e, je n'ai pas le droit de vote et j'y viens bénévolement. Mais après tout, qu'est-ce que ça peut vous faire ? Je peux très bien écouter ce qui se dit et peut-être alimenter un groupe de travail sans pour autant avoir le droit de vote. Ok, je ne peux pas voter parce qu'il y a déjà les représentant·es salarié·es. C'est à eux de voter. D'accord, parfait. Mais pourquoi vous interdiriez l'accès ? C'est ouvert à tous. Si c'est ouvert à tous... moi, je ne travaille pas, je fais ce que je veux. Et du coup, ça a bousculé un peu les trucs. Et ils se sont dit, bon, OK. OK. Et du coup, maintenant, oui, assez régulièrement, il y a... Dans chaque groupe de travail, il y a un salarié, ou deux. [...] Et au CLE, il y a au moins un représentant de chaque groupe de travail. » (Salarié·e EBE, territoire 51)

On peut voir également dans ce verbatim un jeu sur les frontières d'identité entre salarié, habitant et bénévole, pour participer aux plénières du CLE. Une des discussions a aussi porté sur l'équilibre entre la participation des salarié·es et la contrainte économique dans l'EBE, c'est-à-dire que les salarié·es qui participent au CLE ne travaillent pas dans l'EBE. L'équilibre trouvé a été de considérer que ce sont les salarié·es qui participent aux commissions qui participent aux plénières. Dans les faits, cela conduit à une concentration de la participation sur quelques salarié·es – le « noyau dur ». Même si les plénières sont assez descendantes, les observations dans les groupes de travail (en plus petit collectif) pendant les plénières et les observations des commissions montrent que ces salarié·es se sentent légitimes et compétents dans ces espaces et n'hésitent pas à intervenir et participer.

Le/la directeur·ice de l'EBE souligne néanmoins les difficultés liées à la participation réelle au CLE :

« Les derniers CLE, je crois qu'il n'y avait pas beaucoup de paroles dans l'animation. Il y a moins de temps que tu es consacré à ça. [...] Après, ce qui est intéressant aujourd'hui, c'est qu'on a des

salarié·es qui interviennent directement, qui vont au CLE. [...] Après, ce n'est pas forcément représentatif de tous les salarié·es. [...] La difficulté, c'est de ne pas être dans des trucs trop techno pour ne pas perdre les gens qui puissent participer. [...] dans l'EBE, on fait hyper gaffe à ce qu'il y ait des lieux d'expression, des lieux de réflexions collectives, même si ce n'est pas une entreprise horizontale. Il y a une direction qui est missionnée pour certaines choses, il y a des salarié·es qui sont missionné·es pour d'autres choses. » (Directeur·ice de l'EBE, territoire 51).

Enfin dans le territoire 61 sur lequel le projet a également été impulsé par des élus, **l'impératif de participation est détourné pour devenir un critère d'éligibilité et de priorisation des publics**. Comme nous l'avons déjà souligné (chap. 8), les PPDE et salarié·es de l'EBE sont globalement absent·es des instances du CLE, notamment des commissions qui sont le lieu central de définition concrète des orientations du projet. Mais au-delà, le mode de fonctionnement du CLE affirme une vision paternaliste à l'égard des PPDE vu comme **un public à aider plutôt qu'un acteur du projet** et desquelles on attend une norme de comportement de l'ordre de la bonne volonté. La phase de bénévolat dans des activités qui pourraient à termes intégrer l'EBE, mais aussi la participation aux ateliers de formation à la recherche d'emploi ou à aux séances de discussion régulièrement organisées par l'équipe projet ne sont pas tant une manière d'impliquer les PPDE dans la construction du projet qu'un outil managérial de gestion de la file de mobilisation.

La participation des PPDE à la conception d'un projet de territoire, en phase d'incubation ou via leur place dans le CLE est donc très variable. Elle dépend à la fois des conditions initiales (projet citoyen ou d' élu) mais aussi, et surtout, de l'attention portée par les équipes projet et les équipes de direction d'EBE aux enjeux de participation des salarié·es. L'accompagnement de ces derniers, leur formation à la prise de parole et leur gain en légitimité sont un enjeu majeur pour éviter de tomber dans les travers de postures paternalistes réduisant finalement les PPDE à leur statut initial de chômeurs de longue durée (supposément passifs ou peu compétents) à la prise de décision alors que l'ambition des porteurs de TZCLD est à l'opposé. Si les conditions initiales jouent un rôle important, elles n'en sont pas pour autant un gage de participation effective des salarié·es de l'EBE : si les PPDE peuvent être fortement mobilisés et impliqués en phase d'incubation il y a aussi un enjeu à maintenir cette mobilisation et cette implication une fois le projet effectivement lancé. Non seulement dans le CLE mais aussi dans l'EBE.

12.3.2. Des impératifs économiques et productifs qui font obstacles à la participation dans l'EBE

Initialement, les EBE ont été pensées pour être des entreprises « agiles, apprenantes et participatives » avec « une chaîne hiérarchique courte » et « un management horizontal fondé sur une conception autogérée de la coordination des activités » (Bouba-Olga, 2019). Si initialement, le projet TZCLD promouvait une forme de « droit au salaire » (puisque les travailleur·euses devaient avoir la capacité de décider du contenu de leur travail), la mise en œuvre du projet a plutôt conduit à ce que le droit à l'emploi se transforme en un simple droit à l'employeur (Béraud et Higé, 2020b). La tension entre le « projet idéal » de TZCLD (Semenowicz et al., 2022) et sa mise en œuvre, concernant l'implication des PPDE dans la vie de l'EBE, est flagrante dans la quasi-totalité des EBE enquêtées.

Même celles qui s'inscrivent dans la volonté de défendre un « esprit TZCLD » conforme au mouvement porteur du projet (Territoire 18) se heurtent rapidement à une série de difficultés liées, entre autres, à un manque d'anticipation et à une impréparation aux spécificités de la gestion des ressources humaines dans une entreprise fondée sur le droit à l'emploi et l'accueil de publics parfois très éloignés des savoir-faire et des savoir-être propres au fonctionnement d'une structure collective.

Certains n'hésitent pas à parler de « naïveté » se soldant par une forme de déception face à ce qui est rapidement associé à un **manque de volonté des PPDE de s'adapter et de s'impliquer réellement**

dans la vie de l'EBE (Direction, territoire 18). On retrouve sur plusieurs territoires cette analyse qui consiste à faire reposer le manque de participation des PPDE au sein de l'EBE sur leur propre posture. De fait, comme pour la participation dans les CLE, ce déport de responsabilité renvoie à une défaillance dans la conception de dispositifs participatifs s'appuyant sur des compétences qui doivent s'acquérir via la formation lorsqu'elles ne sont pas acquises, en amont, par les équipes responsables de la gestion des ressources humaines.

Ce manque d'anticipation et de préparation est associé, par certains acteurs, à une forme **de « péché d'orgueil » vis-à-vis des autres acteurs de l'insertion**, et notamment de l'IAE. Sur un territoire, une responsable de grappe régionale n'hésite pas à considérer que les déboires en gestion des ressources humaines d'une EBE après deux ans d'existence, sont liés en grande partie au « complexe de supériorité » qui a caractérisé les porteurs de projet dès le départ, alors qu'un travail partenarial et un partage d'expérience avec les acteurs de l'IAE aurait peut-être permis de prendre conscience des difficultés à mettre en place une gouvernance et un management inclusifs. Cette dernière est aussi confrontée à des contraintes qui, dans la plupart des EBE, s'imposent aux équipes de direction. D'une part, des **contraintes techniques liées à l'organisation de la production**. D'autre part, **des contraintes financières et économiques qui conduisent à reléguer à un rang secondaire les questions de participation et de démocratie dans l'EBE**.

Dans les territoires enquêtés, on retrouve souvent l'idée que, même si l'EBE doit mettre en place un « management inclusif » et favoriser la participation de tous·tes, l'organisation du travail reste hiérarchique. **Cette hiérarchie est considérée par beaucoup comme propre à l'organisation d'une structure collective :**

« C'est une entreprise comme les autres parce qu'on y fait un travail sous un contrat et qu'aujourd'hui, on a une hiérarchie verticale et pas horizontale comme vous pourriez le souhaiter, mais ça marche pour certaines associations. » (Responsable RH EBE, territoire 18)

« Mais sur la prise de décision, on n'est pas... **On n'est pas non plus dans une entreprise de co-gérance**. Et je pense que c'est aussi important de garder ce mode de fonctionnement d'entreprise classique, parce que pour moi, ça va aussi avec le cadre que tu poses. » (Directeur·ice EBE, territoire 24)

L'argument des contraintes liées à l'organisation du travail (respect des horaires, des règles de sécurité, organisation des postes de production, etc.) est très souvent mobilisé pour expliquer le recours à une hiérarchie qui peut être assez complexe et pyramidale, pensée à partir des activités : responsables d'ateliers, responsables d'activités, chef·fe de pôles, etc. Ces contraintes prennent le pas sur une animation démocratique de la vie de l'EBE et peuvent heurter celles et ceux qui ont tenté de défendre l'esprit TZCLD qui expliquent la démobilitation de certain·es salarié·es par le manque de démocratie interne :

« S'est instauré depuis ce moment un sentiment malheureusement très français. Le sentiment de hiérarchie s'est mis en place comme quelque chose qui venait les écraser. Et ça moi pendant les deux ans de présence dans l'entreprise j'ai travaillé fort pour inverser cette problématique et dans la montée en charge qui a eu lieu au sein de l'entreprise. » (Responsable de la vie de l'EBE, territoire 18)

En d'autres termes, la **“montée en charge” qui correspond à la mise en place effective des activités et de la gouvernance de l'EBE après la phase d'incubation peut conduire à une retombée du mouvement participatif** faute d'un développement concomitant d'outils participatifs internes.

Néanmoins, la contrainte d'efficacité et d'efficience qui pèse sur l'EBE joue également un rôle important. L'argumentaire de l'efficacité économique est régulièrement mobilisé pour justifier de la mise en place d'une organisation verticale du travail :

« On a une hiérarchie verticale et pas horizontale comme vous pourriez le souhaiter, mais ça marche pour certaines associations. Il y a quand même une réalité, si aujourd'hui on touche des subventions, on ne sait pas de quoi demain sera fait, si l'expérimentation va pouvoir se concrétiser ou non. Il y a une réalité économique qui fait qu'on a quand même besoin d'avoir une certaine rentabilité pour pouvoir sauvegarder les emplois. Donc il y a quand même cette réalité-là. » (Responsable RH EBE, territoire 18)

Le territoire 61, dont on a vu qu'il avait développé des tendances paternalistes, incarne d'une certaine manière une tendance à la normalisation managériale des EBE dans une dynamique d'efficacité et d'efficience au détriment des principes idéels. Sur ce territoire, il y a un consensus autour de l'idée que l'EBE doit maîtriser son activité économique et être rentable, ce qui suppose une forme de régulation des offres d'emploi et une sélection des activités à mettre en œuvre. Bien davantage que ce que nous avons pu observer sur le territoire 62 dans la première phase expérimentale, il est accepté que **l'employeur**, bien qu'attentif à la création d'emploi et indulgent quant aux exigences pour bénéficier d'une embauche, **soit investi de ses pouvoirs d'employeur et ne se réduise pas à un simple réceptacle de projets d'emploi qui s'imposeraient de l'extérieur**. Cette communion de vue, s'explique notamment par les profils des acteurs du projet. Dans ce territoire, les membres de l'équipe projet ont été socialisés à un univers davantage « managérial »²⁵⁵. Dès lors, leur lecture du projet rejoint celle de la direction de l'EBE tout comme celle des élu·es des collectivités locales impliquées et de le/la référent·e du Fonds :

« **On a vendu du rêve** en disant les PPDE vont choisir leur activité, leur temps de travail et ils font ce qu'ils veulent [...] les gens du CLE l'ont compris et vendent moins de rêves comme ça » (Chargé·e de suivi de territoires du Fonds d'expérimentation, territoires 61 et 62).

Seul·e l'initiateur·ice du projet issu d'ATD se retrouve en décalage et de fait marginalisé. Supplante par les enjeux d'équilibre économique et le rôle de l'EBE dans les processus de décision, **la définition du contenu des emplois par les chômeur·euses eux·elles-mêmes n'est pas une priorité**, voir apparaît comme un obstacle :

« Alors on a le discours de dire que c'est toujours eux/elles qui vont choisir leur activité, [...] même si quand on les embauche, on leur dit ils ont quand même un contrat polyvalent... [...] Maintenant on essaie un peu moins de dire qu'ils vont faire ce qu'ils veulent parce que nous, après on leur dit, tu veux un 35h en couture, mais on n'a pas 35h donc faut que t'acceptes de faire autre chose. Donc c'est vrai qu'entre la théorie et la pratique, c'est pas qu'on veut pas c'est qu'on peut pas... » (Chef·fe de projet, territoire 61).

Les projets éventuels des volontaires peuvent se trouver disqualifiés et leurs porteurs invités à se réorienter sur d'autres dispositifs comme en témoigne le cas suivant

« On a un·e nouveau·elle privé·e d'emploi, il/elle faisait les marchés avant [...] avec son·a compagnon·e qui l'a quitté·e. Donc il/elle se retrouve sans camionnette, sans rien, donc lui·elle, clairement, il·elle vient me voir "moi je veux faire les marchés". [...] je lui ai dit "écoute, va plutôt dans une structure d'insertion, t'as deux ans pour mettre de côté, racheter ta camionnette et

²⁵⁵ L'équipe projet est composée comme suit : ancien·ne responsable juridique en entreprise, ancien·ne responsable RH d'une grande entreprise en mécénat de compétences, sortant·e d'une formation en management dans un Institut d'administration des entreprises.

monter ton propre projet. Parce que nous aujourd'hui, [...] on peut pas donner un 35h à quelqu'un qui va faire deux-trois marchés » (Chef·fe de projet, territoire 61).

L'équipe projet a donc intériorisé la contrainte économique de l'EBE qui renforce l'enjeu de la polyvalence et celui de la logique du recrutement où la priorité ne sera pas l'embauche mais l'évitement de la sous-activité :

« Ce n'est pas parce qu'ils/elles sont en priorité affecté·es à une activité que, ponctuellement, ils/elles ne peuvent pas aller voir ailleurs ». Parce qu'on est aussi une entreprise globale. S'il y a une baisse d'activité sur une activité, on ne va pas les regarder se mettre les mains dans les poches. Donc, ils/elles peuvent être affecté·es ponctuellement sur d'autres activités » (Direction EBE, territoire 61).

« Je peux avoir des salarié·es qui peuvent être légèrement en sous-activité. Donc, eux, ils/elles pourront peut-être partir sur la nouvelle activité. C'est une activité complémentaire pour limiter la sous-activité [...] ce n'est pas parce qu'on nous propose une activité où il faut deux ETP. Moi, je peux dire... Moi, je prends un seul ETP parce que j'ai quelqu'un déjà dans mon activité qui va se mettre dessus. » (*Ibid.*)

Le droit à l'emploi est ainsi finalement un droit à avoir un employeur dans lequel c'est bien le besoin de l'entreprise qui prime dans la définition du contenu de l'emploi, et l'envie du chômeur qui est vue comme un obstacle, ce que ne manque pas de regretter l'initiateur du projet :

« Les activités à développer, c'est pareil, on est encore en pleine déviance. Aujourd'hui, l'EBE, de plus en plus, elle demande des gens. [...] On intègre des gens pour un boulot donné. Il y a un problème. Ce n'est pas ça l'EBE. La conséquence, c'est qu'on commence à sélectionner les gens sur la capacité. » (Membre CLE et ATD, territoire 61).

Au final, au-delà même de la priorisation des contraintes de l'employeur, partir des envies des chômeur·euses, apparaît non pas comme une manière de construire le droit à l'emploi mais comme une difficulté parce que les PPDE n'en seraient pas véritablement capables (idée également partagée par certains acteurs du territoire 62).

« [Ce sont] des gens qui ont pas de projet, ils savent pas ce qu'ils veulent faire. Eux, ils veulent juste un boulot, pas trop difficile, pas trop physique, qui leur permet de manger, clairement, hein [...] on fait des tables rondes, et puis chacun, mais comme je dis y'a très peu d'idées qui... [...] je vous cache pas que la plupart des idées, elles viennent de moi en fait. [...] Il y'a jamais eu personne, en deux ans, ça va quasiment faire deux ans et demi que je suis là, qui m'a dit : « ah bah oui, j'ai telle idée » ou « il manque ça sur le territoire » (Membre équipe projet, territoire 61).

« Soit ils ont pas de projet, soit ils en ont mais c'est pas vraiment réalisable, y'a pas de demande derrière tout ça je veux dire » (Chef·fe de projet, territoire 61).

In fine, la logique de recrutement en fonction des besoins de l'employeur reprend le dessus sur celle du droit à un emploi choisi. À cet égard, les comptes de la commission orientation indique bien la présence de « postes à pourvoir au sein de l'EBE » ou encore que « l'EBE a besoin de 2 ETP chiffonnage et polyvalence afin de remplacer deux salarié·es » (Direction EBE, territoire 61).

12.3.3. Participation et dialogue social. Une normalisation de la représentation au service de la participation des salarié·es ?

La participation des salarié·es passe aussi par la mise en place des comités sociaux et économiques (CSE) à partir de 11 salarié·es et par des instances volontairement mises en place pour essayer de

garantir, malgré une organisation hiérarchique, des formes d'expressions qui permettraient de conserver une spécificité sociale aux EBE.

Sur le territoire 18, les membres de l'équipe de direction font valoir qu'ils ont soutenu et encouragé la création du CSE, démarche qui les confronte à la réalité des conflits syndicaux :

« Alors, nous, on a vraiment encouragé la mise en place du CSE. [...] Je pense qu'il y avait une motivation pour qu'il y ait un dialogue social riche au sein de l'entreprise. Et ça a été, en fait, les élections du CSE ont été un succès, on peut dire. Oui. 8 titulaires, 8 suppléants, donc on a 16 élu·es. On a 3 syndicats qui sont présents [...] CGT, CFDT et CFTC. Certains syndicats qui sont plus dans la revendication que d'autres, d'autres syndicats qui sont plus constructifs que d'autres. » (Dir. EBE, territoire 18)

Sur le territoire 51, l'invitation par la direction de l'EBE de deux représentant·es syndicaux·ales (unions locales CFDT et CGT) à venir présenter le rôle des syndicats aux salarié·es a dynamisé leur syndicalisation. L'équipe projet et la direction de l'EBE ont veillé à impliquer les syndicats dans le CLE et à promouvoir le syndicalisme dans l'EBE.

« **En fait, [le/la directeur·ice] nous a fortement conseillés d'être syndiqués.** Il/elle disait que c'était très bien. Ils/elles sont venu·es se présenter à nous, expliquer un peu ce que c'était. Parce que moi, j'étais dans une situation particulière, tout simplement parce que je travaillais en ESAT. Aujourd'hui, je ne sais pas, mais à l'époque, l'ESAT n'avait pas accès au syndicat. Quand tu es en ESAT, tu n'as pas accès au syndicat. [...] Le syndicat, je n'avais jamais eu. Donc j'étais intéressée par le syndicat. Par contre, j'avais besoin qu'on m'explique plus clairement comment ça marche. » (Salarié·e de l'EBE, représentant·e du personnel, territoire 51)

La représentation du personnel permet de faire remonter des problèmes auprès de la direction :

« Et ça arrive aussi qu'on échange sur un·e salarié·e qu'on voit en difficulté. [...] Des fois, je lui dis [à la direction] : “écoute, moi, je vois ça et ça me fait mal de voir ça. J'ai le sentiment qu'il y a de la souffrance là. Qu'est-ce qu'on peut faire pour éviter ça ?” [...] Pareil, la dernière fois, en tant que délégué·e, j'avais le sentiment d'être bloqué·e. Et du coup, je suis allé·e interpellé le/la président·e en lui disant [...] “je ne viens pas critiquer la direction [...] ce que je dis, c'est est-ce qu'ils ont les moyens de pouvoir accompagner quelqu'un qui est dans cette situation ? Parce qu'aujourd'hui, à cause de cette situation, il y a telle et telle conséquence, et du coup, comment on fait face à ça ?” [...] après il m'a apporté une réponse [...] et que ce soit une réponse satisfaisante ou non, ce qui est bien, c'est que c'est posé quelque part. » (Salarié·e de l'EBE, représentant·e du personnel, territoire 51).

Sur le territoire 61, le Conseil d'administration est composé de trois collèges : un collège « salarié·es » de six membres, un collège de douze « adhérents » (citoyen·nes engagé·es dans le projet) et un collège de trois « membres de droits » qui représentent les collectivités impliquées (Conseil départemental, communauté d'agglomération et commune porteuse). Cependant, le conseil d'administration ne se réunit que deux fois par an. C'est donc davantage le bureau composé de quatre « adhérents » et d'une représentante des collectivités qui « prend toutes les décisions. Et dans le bureau, il n'y a pas de salarié » (Directeur·ice EBE, territoire 61). Les salarié·es sont marginalisé·es de ce fait de la gouvernance, y compris dans le conseil d'administration où selon le directeur·ice de l'EBE :

« Il y a des effets de domination de la part des adhérents sur le collège salarié. [...] Donc, peu d'implications [des salarié·es] ». (Directeur·ice EBE, territoire 61)

Pour le/la représentant·e d'ATD, la dynamique d'association des PPDE et salarié·es conventionné·es à la gouvernance n'a pas été véritablement soutenue :

« C'est des gens qui n'ont pas confiance en eux, à qui on a expliqué depuis longtemps qu'ils étaient nuls, et les gens, ils l'ont intégré. Donc c'est super difficile. [...] le fonctionnement des CA, c'est pareil, il y a des privé·es d'emploi et des salarié·es qui sont au CA [...] Ils/elles sont dans le CLE, c'est pareil, mais il y aurait toute une animation à faire. Ça serait vachement intéressant, mais il faudrait qu'il y ait une dynamique qui se crée autour de ça. On n'a pas réussi à la créer. C'est tellement plus facile de dire au mec "tu es d'accord. Tu es sûr que tu es d'accord ? Oui, c'est bon". » (Initiateur·ice du projet et membre d'ATD Quart Monde, territoire 61)

Sur le territoire 61, la démocratie dans l'entreprise ne passe donc pas tant par la participation des salarié·es à la gestion démocratique de l'entreprise qui reste formelle ou par une forme d'organisation du travail qui serait plus participative puisqu'une structuration hiérarchique classique est mise en œuvre, mais par la mise en œuvre précoce d'une logique de représentation du personnel. De ce point de vue, le territoire 62 (1ère loi) et le territoire 61 (2ème loi) se distinguent. Sur le territoire 62, malgré des difficultés à mobiliser une partie des salarié·es, la démocratie dans le projet s'incarnait dans une logique associationniste où chaque partie, dont les salarié·es et PPDE, concoure au bien commun à son niveau. De ce point de vue l'implication de représentant·es des PPDE et salarié·es des EBE dans les instances de gouvernance était privilégiée à la mise en œuvre des instances représentatives du personnel. Le passage de la principale EBE du statut associatif à un statut de SCIC a permis de repousser l'obligation de mise en œuvre des instances représentatives du personnel, même si elles sont aujourd'hui en place. Dans le territoire 61, l'implication des salarié·es dans les instances de gouvernance (conseil d'administration de l'EBE, de l'association support de l'équipe projet ou du CLE) semble davantage formelle et celle des PPDE est nulle. **Les privé·es d'emploi ou salarié·es sont davantage perçu·es comme bénéficiaires ou usager·es que comme acteurs du projet.** C'est donc une **logique de représentation plus que de participation** qui gouverne la conception de la démocratie dans l'entreprise. Ainsi au bout de 3 mois, la direction de l'EBE a mis en place une instance « sécurité-conditions de travail » sur le site de production industrielle de l'entreprise et un CSE a été mis en place en 2024.

Pour conclure, la participation des salarié·es de l'EBE tend à se concentrer sur la question de l'organisation du travail. Elle tend à se normaliser dans le sens où elle se détache de ce qui devrait faire la spécificité de TZCLD. Au-delà de la question de la participation « en soi », la dimension territoriale du projet échappe progressivement aux salarié·es, si tant est qu'ils/elles en aient été saisi·es dans la phase d'incubation. Cette dynamique n'est en rien mécanique : elle correspond plus à un manque de formation des équipes RH, à un manque de temps, à une pression d'efficacité et d'efficience qui pourraient être pris en charge par l'ensemble des partenaires du projet territorial TZCLD, quand ce projet est réellement conçu dans sa dimension territoriale. De fait, l'affirmation, répandue sur nos territoires, que TZCLD est un projet de territoire ne doit pas rester une affirmation gratuite et l'implication des acteurs externes à l'EBE ne peut pas se limiter à de la concertation consensuelle sur les objectifs : elle suppose que les moyens de cette ambition collective soit effectivement déployés. De fait, les études DYNAMYT et ACME montrent que de fortes inégalités se manifestent, en la matière, d'un territoire à l'autre. Le risque d'affirmer que TZCLD est un projet de territoire dont l'EBE serait un des outils, est de réduire l'EBE à cette dimension purement instrumentale et donc, de réduire ses acteurs à de simples instruments alors même qu'ils sont, normalement, les premier·ères concerné·es par le projet de territoire.

12.4. Un programme dont l'État est le premier financeur, mais qui marginalise ses services déconcentrés²⁵⁶

En matière d'emploi et d'insertion, la majorité des expérimentations conduites depuis une vingtaine d'années (RSA, Garantie jeune, expérimentations France Travail, etc.) sont directement impulsées par le Gouvernement et l'administration centrale. Parmi trente-sept expérimentations recensées par le Conseil d'État depuis 2003 en matière d'emploi de travail²⁵⁷, seules deux (dont TZCLD) sont issues d'une proposition de loi et n'émanent pas de la volonté directe du Gouvernement (2019, pp.141-149). La généralisation des expérimentations est rapide (au maximum deux ans) et n'est généralement pas dépendante des résultats des évaluations (Conseil d'État, 2019), ni même parfois de l'atteinte de leur terme. TZCLD ne répond pas de ce schéma. C'est une expérimentation qui a vint du monde associatif puisqu'elle a été pensée par un entrepreneur social, Patrick Valentin, et ATD Quart Monde, rejoints plus tard par d'autres associations²⁵⁸ et personnalités publiques²⁵⁹. C'est une expérimentation très longue (dix ans), dont l'avenir est incertain et au sein de laquelle l'État central, bien qu'il en soit le premier financeur, occupe une position relativement distante (Tantot, 2023 et 2024). Le ministère du Travail est apparu, à plusieurs reprises, 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 descendant²⁶⁰. »

Dans une autre note de blog, Laurent Grandguillaume évoquait même un « sabotage orchestré, depuis le ministère du Travail²⁶¹ ». Les discussions budgétaires conduites par le Fonds d'expérimentation et l'association TZCLD avec l'État fin 2023 ne sont qu'un autre exemple de la distance qui existe entre l'État central et l'expérimentation²⁶². Lors d'une séance de questions au Gouvernement, le ministre du Travail Olivier Dussopt critique le pilotage de l'expérimentation :

« Nous avons eu des contacts avec l'association Territoires zéro chômeur de longue durée. Vendredi, mon cabinet lui a indiqué que si le pilotage de cette expérimentation était amélioré, nous pourrions trouver 10 millions d'euros supplémentaires en 2024. Or l'association a refusé. Une évaluation a cours sur les conditions de mise en œuvre de l'expérimentation et sur l'un des engagements pris par l'association au niveau national : créer de la valeur à hauteur de 6 000 euros par emploi. Nous continuerons à soutenir l'expérimentation, en fonction de ses réalisations et

²⁵⁶ Cette sous-partie est partiellement inspirée de Tantot, 2023 et 2024.

²⁵⁷ Sur le fondement des articles 37-1 et 72 de la Constitution.

²⁵⁸ Secours catholique, Emmaüs France, Pacte civique et Fédération des acteurs de la solidarité.

²⁵⁹ Michel de Virville, Laurent Grandguillaume et plus tard Louis Gallois.

²⁶⁰ Grandguillaume L., « 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>.

²⁶¹ *Ibid.*

²⁶² Fin 2023, des discussions ont eu lieu pour fixer le montant du budget alloué à l'expérimentation dans le projet de loi de finances 2024. L'État souhaitait initialement doter l'expérimentation d'un budget de 69 millions d'euros, somme jugée insuffisante par le Fonds d'expérimentation et l'association TZCLD. Après d'âpres négociations, un budget de 80 millions d'euros a finalement été accordé.

des territoires habilités. **Toutefois, le budget de l'État n'est pas infini : on n'en décide pas au seul vu des demandes de ceux qui peuvent en bénéficier ; il faut du pilotage et de la régulation.** » (Olivier Dussopt, ministre du Travail, en réponse à une question orale du député LFI Sébastien Rome, Assemblée nationale, 24 octobre 2023).

Dans le champ des politiques de l'emploi, TZCLD est probablement **l'unique exemple** d'une expérimentation d'envergure nationale qui n'émane pas du pouvoir exécutif et qui, au contraire, est d'abord portée et gérée, localement et nationalement, par une coalition d'acteurs extérieurs à ce dernier qui mobilisent un discours de rupture avec les politiques de l'emploi (Tantot, *op. cit.*). Alors même que le ministère du Travail est **le premier financeur** de cette initiative, quelles relations les projets locaux TZCLD entretiennent-ils avec les services déconcentrés de l'État²⁶³ ?

Dans leur revue de dépenses sur les dispositifs de soutien à l'emploi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, l'Igas et l'IGF²⁶⁴ expliquent que « localement, l'État dispose d'une **capacité de pilotage ou d'orientation limitée** d'un dispositif qu'il finance pourtant » (2024, p.14). Sur nos territoires, certaines représentant·es de l'État, affichent clairement leur défiance, voire leur hostilité vis-à-vis de ce programme. C'est le cas du territoire 24, même si le positionnement des services de l'État et France Travail a évolué, d'abord avec l'habilitation du territoire puis à l'occasion de changement dans la hiérarchie préfectorale.

Q- « Tes relations avec la direction du travail [la DDETSPP] ou la sous-préfecture, elles sont de quelle nature ?

R- **Je n'en ai pas.** [...] Non, je n'en ai pas... direction du travail pas du tout. Et la préfecture, c'est juste un lien entre le/la sous-préfet·e [...] et [le/la président·e du CLE], mais moi j'ai zéro lien avec l'État. [...] Ils·elles ne nous contactent pas, on ne les contacte pas non plus, on fait sans. » (Chef·fe de projet, territoire 24)

« Franchement, je les mettrais dans le même sac, l'État et France Travail. **Ils·elles ne sont pas du tout porteurs/porteuses.** [...] Au niveau de l'État je pense qu'il y a des histoires politiques, puisqu'on n'est pas tout à fait aligné avec l'État du point de vue politique. Donc forcément, Territoires zéro chômeur de longue durée, **c'est un sujet qui cristallise un peu les oppositions.** [...] Au niveau de France Travail, je dirais que c'est une question de personnes. [L'ancien·ne directeur·ice territorial·e] n'étant pas très convaincu·e, à mon avis, par l'utilité de ce dispositif. [...] Ils·elles n'en font pas du tout une politique phare. » (Agent·e du Conseil départemental, territoires 21 à 27)

R- « Bon, les préfet·ètes, les sous-préfet·ètes, aux abonné·es absent·es, jusqu'à la signature du décret d'habilitation. Le/la préfet·ète de l'époque, parce qu'il·elle est dans l'hostilité, et le/la préfet·ète suivant·e, parce qu'il·elle vient d'un [territoire habilité durant la première expérimentation] et qu'il·elle [en] a une appréhension négative. Et donc ils·elles commencent à jouer le jeu uniquement après... Donc à la différence d'autres départements, on peut parler **d'absence de l'État ou d'hostilité de l'État.** [...] Dans la première étape [...] je considère que l'État a été, si on est gentil, "sleeping partner"²⁶⁵, si on est moins gentil, plus en mode inquisition qu'en mode coopération. **Les choses ont changé avec l'habilitation,** avec les créations

²⁶³ Nous nous concentrons ici principalement sur les services départementaux : préfecture de département, sous-préfectures et DDETS(PP) même si d'autres administrations déconcentrées peuvent intervenir dans le suivi de TZCLD (préfet·ètes délégué·es à la politique de la ville, DREETS, DDT, etc.). Pour rappel, dans les départements de moins de 400 000 habitant·es, les directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS), services déconcentrés du ministère du Travail, sont également compétentes en matière de protection des populations (« PP »).

²⁶⁴ Inspection générale des affaires sociales et Inspection générale des finances.

²⁶⁵ Partenaire dormant.

d'emplois, avec l'installation dans le paysage des entreprises. Mais on voit bien [...] qu'il y a vraiment **un facteur humain** qui compte beaucoup. Donc le/la nouveau·elle directeur·ice de France Travail, ça a l'air de se passer très bien. Nouveau·elle préfet·ète, on va voir. Plutôt mieux que [l'avant-dernier·ère préfet·ète], mais peut-être moins bien que [le/la dernier·ère préfet·ète]. Les sous-préfet·ètes changent, et ça c'est heureux, parce qu'il y a eu vraiment une attitude de blocage et d'incompréhension assez notable et assez choquante. » (Président·e du PÉTR et de « La grappe » réseau associatif départemental des projets TZCLD, territoires 21 à 27)

Sur d'autres territoires, l'État local semble davantage soutenant et engagé. Sur le territoire 51, le/la chargé·e de mission de la DDETS que nous avons rencontré·e est convaincu·e de l'intérêt du projet, même si certains aspects l'interrogent, notamment son modèle économique :

Q- « Et vous diriez, les premières fois où vous en avez entendu parler, qu'est-ce qui vous a le plus surpris·e, intrigué·e ou interrogé·e ?

R- [...] **j'ai trouvé l'idée géniale, surprenante, inhabituelle.** [...] Je trouve que c'est une excellente idée que ça parte du territoire, des acteurs, et puis surtout des habitant·es. Parce qu'il faut que les habitant·es s'en emparent. [...] ce qui me paraît difficile, c'est quand même toute cette activité à créer sur le territoire, mobiliser les troupes, trouver des locaux, trouver des activités, se faire connaître, [...]. Moi, je trouve que c'est assez extraordinaire quand même le travail qu'ils·elles font, de partir du terrain et d'un terrain en friche ! [...] **Avant que ce soit viable économiquement et que ça vive sa propre vie sans subvention de l'État, bon... ça paraît impossible,** mais je me dis aussi que l'argent public est bien mieux dépensé à accompagner les gens à travailler qu'à accompagner les gens à ne pas travailler ! [...] Je trouve que ça assure aussi une forme de paix sociale, de mieux vivre sur les territoires. » (Chargé·e de mission DDETS, territoire 51)

Sur le territoire 61, les services de la DDETSPP ont été associés très tôt au projet, ont exprimé leur avis sur la candidature et participent très régulièrement aux réunions plénières et aux commissions du CLE. Ils influencent largement les prises de décision (cf. chapitres 7 et 8).

« On a fait partie des groupes de travail en amont de l'écriture du dossier [de candidature]. On a fait partie du groupe qui a réceptionné le Fonds d'expérimentation quand il est venu en enquête-visite pour voir comment tout allait se déployer. Voilà, **on était présent·es à chaque émission d'avis.** » (Responsable DDETSPP, territoire 61).

Si le positionnement et le soutien des services de l'État varient d'un territoire à l'autre, on retrouve certains traits communs sur nos terrains dans leur rapport à TZCLD qui démontrent une forme de **marginalisation** de ces acteurs. D'une part, l'État local **n'a pas directement accès aux données de suivi et d'évaluation** des projets TZCLD collectées par le Fonds avec le logiciel « Notre XP » (résultats économiques des EBE, profils des personnes privées d'emploi identifiées et suivies par les équipes projet, etc.). S'ils souhaitent obtenir des données chiffrées, les services de l'État sont dépendants du bon vouloir des équipes projet, des équipes de direction d'EBE et du Fonds.

Q- « Il y a un rapport de l'Igas-IGF qui est sorti tout récemment [...]. Les rédacteurs du rapport pointaient le fait qu'il y avait une "capacité de pilotage et d'orientation limitée des services de l'État au niveau local". Est-ce que vous êtes d'accord cela ?

R- Je suis tout à fait d'accord et je râle ! [...] **nous n'avons pas accès à l'outil, je crois que ça s'appelle [...] "Notre XP",** [...] l'applicatif qui permet de suivre les ressources, les ETP, etc. On a demandé maintes et maintes fois. [...] Je n'ai pas de connaissances du pilotage financier, des RH, etc. Je suis toujours en train de leur demander où ils·elles en sont. **Quand j'ai besoin de stats, [...] j'écris à chaque directeur·ice pour leur demander [...].** Je trouve que c'est

vraiment la misère. On a eu une visite de la Cour des comptes et je l'ai bien fait remonter ça au/à la préfet·ète [...], parce que la DGEFP c'est silence radio. » (Chargé·e de mission DDETS, territoire 51)

« **On n'a pas de vision** et donner un avis sans avoir une vision... [...] Est-ce que ça prend des publics qui sont plutôt réservés aux autres ? Est-ce qu'en terme concurrentiel... C'est difficile d'avoir une vision. On demande, mais ce n'est pas très clair, il n'y a jamais la même indication. [...] Alors on arrive à trouver plus ou moins [...] parce qu'on a de la chance que [le/la chargé·e de mission] soit là depuis un moment et connaisse les gens dans les réseaux pour avoir les infos, mais [...] **il·elle passe plus de temps à chercher des infos qu'à faire des analyses** [...]. Si par contre, demain, on nous dit [...] “effectivement il faut y aller et l'État au niveau local devient un pilote ou co-pilote, allez-y !”, moi j'ai pas les ETP ! [...] Dans tous les process qu'on suit, les dispositifs [on a] des indicateurs [et] des suivis très précis [pour] le CEJ²⁶⁶ notamment, [...] c'est très mathématique. [...] Mais là, [...] on sait pas, au niveau d'un département, avoir cette vision globale pour TZCLD. » (Directeur·ice de la DDETSPP, territoires 21 à 27).

Par ailleurs, l'État local dans le projet TZCLD ne reste théoriquement **qu'un acteur parmi d'autre**, ce dont il n'a pas forcément l'habitude. Lors des plénières du CLE ou au sein des commissions, sa voix ne compte pas plus que celle d'un autre acteur. Ses agents ne peuvent imposer leur point de vue sur les publics qui entrent en EBE, les activités, la manière de gérer les relations avec les SIAE, etc. De plus, l'État local n'a pas toujours les **moyens humains** de suivre les TZCLD, notamment quand ceux-ci se multiplient au niveau départemental (territoires 24 et 51). Sur nos terrains, les chargé·es de mission qui suivent TZCLD pour les DDETS(PP) sont seul·es et TZCLD ne représentent qu'une infime partie de leur temps de travail. Par ailleurs, **l'État local ne dispose d'aucun instrument de contrôle ou de sanction**, monopole du Fonds d'expérimentation. Les budgets de l'État sont des budgets nationaux, gérés par le Fonds, sur lesquels les services déconcentrés n'ont pas la main. Lors des débats parlementaires autour de la seconde loi, les propositions de renforcement de ses pouvoirs ont échoué, sous la pression de l'association TZCLD et du Fonds d'expérimentation. Initialement, la proposition de loi prévoyait que le service public de l'emploi rende un avis avant toute embauche en EBE²⁶⁷, mesure probablement inspirée de l'évaluation conduite par l'Igas et l'IGF qui évoquaient un « défaut de ciblage » du public (2019, p.65). Ce dispositif, abandonné depuis, aurait dépossédé les acteurs locaux d'un pouvoir pour le confier à France Travail ou aux services déconcentrés de l'État.

« Les moyens, ce sont des moyens nationaux. [...] **On n'a pas la main, nous, sur cette ligne financière** [...]. On ne donne pas d'avis sur... Ou en tout cas, on ne l'intègre pas dans nos enveloppes d'intervention du BOP 102²⁶⁸. C'est pas une enveloppe départementale. » (Responsable DDETSPP, territoire 61)

« Si c'est pour être [comme] le commun des mortels, comme les autres [membres du CLE], je ne vois pas [l'intérêt]. [...] **Si c'est juste pour être comme les autres et si on n'est pas pilote** [...] **franchement, le gain, le retour sur investissement, il n'y en a pas et on n'ira pas.** [...] C'est cru ce que je dis, mais [...] en tant que directeur·ice, des fois, tu le dis entre les deux [entre TZCLD et une autre politique publique] ... Quand on nous demande des retours sur les dialogues de gestion sur d'autres structures, [...] c'est énorme comme travail à faire. C'est vrai que [le/la chargé·e de mission] ira de façon préférentielle, faire les études budgétaires des structures, parce qu'on donne les sous et il faut qu'on suive à l'euro près. [...] Comme on n'est pas [...] essentiels,

²⁶⁶ Contrat d'engagement jeune.

²⁶⁷ Proposition de loi n°3109 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée », article 4 -VI.

²⁶⁸ Budget opérationnel des mesures d'insertion.

si on n'est pas là, ça ne va pas gêner grand monde [...]. De toute façon, on n'est pas indispensable, ce qui fait qu'il y a des choses qui peuvent avancer. Ce qui fait qu'en termes de priorité d'action et de dossier, comme on l'a évoqué tout à l'heure, ce n'était pas forcément prioritaire. » (Directeur·ice de la DDETSPP, territoires 21 à 27).

« Je me dis que oui, il faudrait peut-être que l'État soit plus présent, aller à toutes les commissions, les commissions activités, les commissions mobilisations, les commissions d'exhaustivité, les commissions techniques... Je passe ma vie sur le territoire et je ne peux pas, je n'ai pas les moyens. **On n'a pas les moyens. Il faudrait, mais ce n'est pas faisable.** » (Chargé·e de mission DDETS, territoire 51)

Enfin, les DDETS déplorent parfois le manque d'appui des niveaux régionaux (DREETS) et nationaux (DGEFP) qui n'est pas compensé par le Fonds d'expérimentation (ce n'est pas son rôle) :

« Je suis passé·e par la DREETS, la DREETS a demandé à la DGEFP, silence radio, ça ne répond pas. **Visiblement, il y a très peu d'animation de la DGEFP auprès des directions régionales.** [...] Moi, je sais que ce que font les territoires, quand ils me le disent en CLE et je suis censé·e les croire sur parole, mais je n'ai pas de visibilité. Parce qu'en fait, tout a été confié au Fonds d'expérimentation. C'est lui l'opérateur de l'État pour ça. Et la DDETS, on est là. Moi, j'y vais en me disant, mon objectif, c'est de vérifier que la philosophie de TZ soit bien respectée, que le cadre soit bien respecté, [...] de faire des points d'alerte quand il y a des choses qui ne conviennent pas. [...]

Q- Si vous avez une question un peu technique sur un sujet, c'est qui votre interlocuteur ou votre interlocutrice ?

R- C'est moi-même. C'est ma main gauche qui demande à ma main droite et inversement. Je n'ai personne. [...] Mon·ma collègue du niveau régional, il·elle connaît les textes, mais il·elle connaît le texte comme n'importe qui peut lire le texte sans avoir l'ancrage territorial. **Il·elle ne va même pas au CLE et la DGEFP ne lui répond pas.** » (Chargé·e de mission DDETS, territoire 51)

« Directeur·ice : Il·elle [chargé·e de mission] passe plus de temps à rechercher des infos qu'à avoir des infos... On se sent parfois [...] un peu seul.

Chargé·e de mission : [...] Effectivement [...] on n'a pas [d'interlocuteur à la DREETS]. Et ce n'est pas contre la DREETS, c'est simplement qu'ils n'ont pas de service ni de personnes dédiées à ce sujet-là. Et sachant qu'au niveau [...] ministériel, [...] **sur le principe, on n'a pas le droit de solliciter directement la DGEFP** [...] il faut que ça passe en DREETS. Sauf que là, [...] n'ayant pas d'échelon en DREETS et [...] on est plutôt coincé·e. La plupart des informations que je trouve, c'est [...] sur le site de l'association TZ. C'est assez original pour une politique portée et financé en grande partie par l'État. » (Directeur·ice et chargé·e de mission DDETSPP, territoires 21 à 27).

Cette absence de rôle officiel et de moyens, marginalise les services déconcentrés de l'État qui n'ont plus que leur *soft power* pour influencer les projets TZCLD. L'État déconcentré peut néanmoins retrouver sa capacité d'orientation quand certains projets locaux sont à la dérive :

« Oui, à [ville Y mettant en place le projet TZCLD], ça a été très compliqué [...]. **On a un peu mis un grand coup de pied dans la fourmilière.** [...] Les choses sont en train d'être reprises en main, notamment par la mairie. Maintenant, **on va avoir une réunion tous les deux mois, ville/État** [...]. J'ai demandé que le département soit présent comme deuxième financeur [...]. Ce qu'il faut maintenant, c'est reconstruire avec les financeurs et les connaisseurs du terrain. Et il y aura [...] le Fonds en visio. [...] On devrait à des moments avoir ces rendez-vous Fonds, État, département (les financeurs) et la ville [collectivité porteuse]. Un peu comme un dialogue

de gestion des financeurs du projet. Et ça, on ne l'a pas. [...] Il aura fallu un bon moment quand même jusqu'à ce que je fasse écrire mon/ma directeur·ice au/à la maire pour dire qu'à défaut de redresser la situation et de prendre les choses en main, le/la préfet·ète écrirait au ministre pour dire [...] qu'on allait arrêter de financer TZCLD²⁶⁹. C'était la menace suprême. Et là, le/la maire s'est réveillé·e. » (Chargé·e de mission DDETS, territoire 51)

Ce que sous-tendent l'ensemble de ces extraits d'entretien, c'est que l'organisation du projet explique cette marginalisation. Au niveau national comme au niveau local, le ministère du Travail est (partiellement) écarté de la gestion et de la mise en œuvre de TZCLD, au profit du Fonds d'expérimentation et des porteurs publics ou associatifs du projet. **Cette organisation n'est pas propre à TZCLD.** Dans les années 1980 et 1990, l'articulation entre décentralisation et déconcentration avait abouti à une forme de cogestion des territoires entre l'État déconcentré et les collectivités, incarnée par le développement de la contractualisation (Epstein, 2020). Les réformes de l'État des années 2000 et 2010²⁷⁰, inspirées du *New Public Management*, ont profondément transformé le rapport de l'État aux territoires, en affaiblissant le rôle des services déconcentrés, vidés de leurs moyens au niveau départemental²⁷¹, et en accélérant le recours aux agences (*cf.* Encadré 17). Ces dernières participent au contournement des services déconcentrés, puisqu'elles administrent des politiques publiques sans faire appel à eux (Epstein, *op. cit.*). L'État s'est désencastré des territoires et laisse aux collectivités territoriales le soin d'animer et de piloter localement ses politiques publiques (Epstein, *op. cit.*). Au niveau national, certaines politiques publiques sont désormais évacuées des administrations centrales pour être confiées à des agences.

Encadré 17 - Qu'est-ce qu'une agence ?

En France, les agences sont une forme de bureaucratie aux contours flous. On ne peut pas les définir par leur statut juridique (Conseil d'État, 2012) : si elles peuvent être des établissements publics administratifs (EPA), elles peuvent aussi prendre la forme d'établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), de groupements d'intérêt public (GIP), d'associations, de sociétés commerciales, etc. Le Conseil d'État **définit** les agences par leur **autonomie vis-à-vis du gouvernement et de l'administration centrale**. Une agence n'est toutefois **pas indépendante**²⁷², puisque, si le pouvoir public n'intervient pas dans sa gestion courante, il reste celui qui définit ses orientations politiques. Les agences demeurent donc soumises à leur ministère de tutelle. Par ailleurs, une agence exerce « une **responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique nationale** » (Conseil d'État, 2012, p. 12). Les agences sont ainsi des administrations chargées de missions de service public tout en étant placées à distance du pouvoir politique (Benamouzig et Besançon, 2008). Pour celles et ceux qui en font la promotion, les agences « incarnent des idées de modernisation, d'efficacité et de réactivité de l'État ». Elles seraient plus « souples », souffriraient moins des « lourdeurs » hiérarchiques et bureaucratiques des administrations centrales, permettraient

²⁶⁹ Décision qui ne relève pas de l'autorité du/de la Préfet·ète.

²⁷⁰ Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la révision générale des politiques publiques (RGPP) et la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE).

²⁷¹ À périmètre constant, la Cour des comptes estime que les effectifs du ministère du Travail ont été réduits de 9 % entre 2015 et 2021 et que cette baisse a été entièrement supportée par ses services déconcentrés (en premier lieu l'inspection du travail et en second le secteur emploi). Source : Cour des comptes, *La gestion des ressources humaines au ministère du Travail. Exercices 2015-2022*, 2023, p.24-27.

²⁷² Ce qui la différencie des autorités administratives indépendantes (AAI) comme la CNIL (Commission nationale de l'informatique et des libertés), le défenseur des droits ou la HATV (Haute Autorité pour la transparence de la vie publique).

de mieux associer les acteurs et populations visées par une politique, et apparaîtraient plus neutres et plus crédibles (Benamouzig et Besançon, *op. cit.*).

Au vu des origines du projet, des relations parfois conflictuelles avec l'État central (*cf.* introduction de cette section) et de la position ambiguë du Fonds (« entre le marteau et l'enclume », *cf.* chapitre 10), nous pensons que le Fonds ne peut pas être totalement assimilé à une agence d'État. Néanmoins, certaines de ses caractéristiques (*cf.* Encadré 17) et l'accroissement de son rôle de contrôle des territoires (*cf.* chapitres 6 et 10), le rapprochent de cette catégorie. En tout état de cause, les rapports entre le ministère et le Fonds et entre le Fonds et les territoires, s'inscrivent dans le mouvement de désencastrement de l'État des territoires, comme les acteurs le notent eux-mêmes :

« Le positionnement de l'État pendant toute la phase 1 [...] a été quand même extrêmement... Il regardait l'expé de très loin et de façon extrêmement critique par rapport au fait que c'était **des initiatives qui venaient des communes ou du département en l'occurrence, alors que c'était des financements État qui passaient par un fonds national**. Donc ils s'interrogeaient un peu sur leur rôle. [...] Quel rôle les DDETS avaient ? [...] Sachant que le mode de relation historique avec l'IAE, il est quand même [...] très descendant. [...] Je pense qu'aujourd'hui, les choses ont quand même bien évolué. Mais l'État n'était pas forcément très facilitant. » (Directeur·ice de la direction en charge de l'insertion et de l'emploi au Conseil départemental, territoire 51)

« Alors on paye, pas moi directement, mais voilà c'est ça. **Alors ça c'est vrai partout, quand il y a des appels à projets nationaux, nous on donne un avis [...] mais pas beaucoup [plus] et on ne gère pas**. Souvent on n'a même pas les retours des appels à projets nationaux. C'est exactement la même chose [avec TZCLD]. On est un peu... on se sent un peu à l'écart. **C'est pas spécifique à [TZCLD]... [...] Dès le moment où ça part d'en haut, [...] on perd un peu au niveau local.** » (Directeur·ice DDETSPP, territoires 21 à 27)

« C'est le **Fonds qui gère les conventions, les habilitations, qui gère tout au nom du ministère du Travail**. Faire la petite main derrière, faire le dialogue de gestion, c'est soit on a tout, soit on n'a rien. Et comme on n'a pas les moyens de tout faire, alors on n'a rien ! Mais oui, on devrait pouvoir faire la même chose [qu'avec l'IAE]. [...] si on faisait cela, on serait plus reconnu comme étant le financeur principal et on pourrait avoir une voix plus forte. [...] Les gens n'ont pas en tête que TZC, c'est d'abord un financement de l'État. [...] D'ailleurs, il n'y a pas les logos du/de la préfet·ète sur les comptes rendus. Il y a le logo du Fonds d'expérimentation. [...] Moi, je pense que c'est quand même important que le grand public sache que c'est une politique portée par l'État. **Même si, effectivement, ce sont les élus locaux·ales qui mettent en œuvre, qui sont volontaires.** » (Chargé·e de mission DDETS, territoire 51)

Pour autant, l'État ne perd pas sa capacité d'orientation et de contrôle. Au contraire, il reste celui qui dicte les règles du jeu (par exemple, le niveau de CDE ou le budget global accordé à l'expérimentation) puisqu'il conserve le monopole du pouvoir législatif et réglementaire et, dans le cas des expérimentations, décide de leur généralisation ou de leur abandon (Epstein, 2020). *In fine*, c'est bien l'État qui fixera l'avenir de TZCLD. Cela explique pourquoi localement et nationalement (*cf.* chapitre 10), les acteurs cherchent parfois à jouer aux « bons élèves » de l'État en montrant comment TZCLD s'inscrit dans la « norme » :

« Dans [territoire 51], du coup, il n'y avait pas du tout cette relation avec l'État [quand je suis arrivé·e]. Et moi, j'ai tout de suite remis dans la boucle le·a délégué·e du préfet·ète [à la politique de la ville] [...]. Je ne sais pas si ça va marcher, mais c'est important. [...] Typiquement, pour [...] revendiquer une place à France Travail, tu mobilises ton/ta délégué·e du préfet·ète. [...] Il ne faut pas qu'on oublie, ça reste une expérimentation nationale pilotée par l'État. Et qui est certes mise en œuvre territorialement, [...] mais ça reste une expérimentation de l'État. Et ça, l'État le sait, les délégué·es du préfet·ète le savent, la DDETS le sait. Et c'est pour ça que c'est important aussi dans les discours. [...] Le/la responsable emploi insertion, qui est un·e délégué·e du préfet·ète avec un portefeuille un peu plus large, me disait : “mais nous, on aimerait bien que vous n'oubliez pas que c'est une expérimentation de l'État et qu'on est là aussi pour la soutenir.” [...] **Donc oui, ils·elles ne sont pas décisionnaires en tant que tels [...] mais il est important de leur laisser une place.** » (Chef·fe de projet, territoire 51)

Au fond, ce qui se rejoue ici c'est la concurrence entre politiques déconcentrées et décentralisées, entre services de l'État et collectivités territoriales (Pillon, Remillon et Tuchszirer, 2019), une concurrence que les acteurs aiment mettre en scène :

« On a un département qui est quand même très, très costaud. Il faut que l'État soit présent, [...] ne serait-ce que pour rappeler c'est l'État qui est le financeur principal. L'autre fois, au CLE de [ville Y], le/la directeur·ice de [EBE territoire 51] dit qu'il est financé par le département. Oui, c'est vrai, mais majoritairement par l'État d'abord [...]. **Au niveau politique après ça infuse : les gens pensent que [les EBE], l'IAE, les structures du territoire, c'est le département, c'est la mairie, donc ne serait-ce que pour rappeler que c'est l'État...** Voilà, moi je rappelle toujours : “État, ministère du Travail”. » (Chargé·e de mission DDETS, territoire 51)

« Au départ, il y avait une commune avec un département volontaire. [...] C'est important que vous l'entendiez parce qu'on est dans un moment où est extrêmement chahutée la mobilisation d'argent public par la base, par les territoires. [...] on a une sorte de réajustement par l'État. Alors, si c'est très efficace, si ça permet de créer des dynamiques collectives, c'est génial. Mais si c'est pas très efficace, si c'est juste, je vais être très directe, **si c'est juste France Travail qui pilote tout**, même si à France Travail, il y a des hommes et des femmes extraordinaires [...]. Ce qu'on a compris dans le temps long, [...] c'est qu'en fait, **c'est quand même beaucoup plus efficace et beaucoup plus pérenne [...] depuis le territoire.** Pas parce que les élu·es ont envie d'avoir du pouvoir sur le territoire, mais parce qu'on sait que sur le territoire, on est plus au fait de la réalité de ce qui se passe, on est plus en lien avec les entreprises. [...] L'entreprise à but d'emploi ou la dynamique territoire zéro chômeur, à peu près personne n'a intégré le fait qu'il y a énormément d'argent public qui est mis sur la table [...]. **TZC, ça existe parce que le département est là, quoi.** [...] Et si le département ne décidait pas de mobiliser de l'argent public ou si l'État ne donnait pas cette autorisation-là, il n'y aurait rien. » (Vice-président·e du Conseil départemental, réunion publique observée par un·e auteur·e, territoire 51)

12.5. Dynamiques de définition des frontières territoriales

Au-delà de la substance même du « territoire », c'est d'abord à **ses frontières** que nous proposons de nous intéresser ici. Dans l'expérimentation TZCLD, existe une forme d'anthropologisation et d'essentialisation du territoire présenté comme quelque chose qui « agit », qui « décide », un « acteur » à part entière et non comme une construction politique et sociale, dont les frontières ne sont pas « naturelles », mais sont le fruit de discussions et débats politiques (Tantot, 2024). Quelles logiques

politico-administratives et quels raisonnements d'éviction et d'inclusion gouvernent la définition des frontières territoriales des expérimentations (§12.5.1) ? Quels effets les frontières ont-elles sur les expérimentations (§12.5.2) ?

12.5.1. Le bricolage local des frontières des TZCLD

Le cahier des charges de l'expérimentation précise que les territoires zéro chômeur doivent être continus²⁷³ et avoir une population comprise entre 5 000 et 10 000 habitants et un nombre maximal de 400 personnes privées durablement d'emploi²⁷⁴ :

« Un territoire est un espace géographique **continu** au sein duquel un comité local pour l'emploi, chargé de piloter l'expérimentation en son sein et d'en assurer le déploiement, existe et pour lequel la capacité à atteindre l'exhaustivité (dans un délai raisonnable) est démontrée. Les territoires candidats doivent avoir **une population d'approximativement 5 000 à 10 000 habitants soit un maximum de 400 personnes privées durablement d'emploi**. Il s'agit d'ordres de grandeur proposés à titre indicatif, cette double référence garantit une analyse non mécanique de la taille des territoires. » (Fonds d'expérimentation, Cahier des charges pour la deuxième phase d'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée », 2021, p. 5)

Ce cadre participe à dessiner les frontières des TZCLD. Ainsi, à l'origine, le projet du territoire 18 avait pour ambition de couvrir tout une communauté de communes. Néanmoins, le cadre national a conduit à se recentrer sur la commune la plus peuplée :

« À [territoire 18], quand on a déposé le dossier d'habilitation, on a calculé qu'on avait potentiellement 1000 personnes qui étaient éligibles à l'expérimentation. [...] Et donc, c'est sûr que nous, dès le dossier de l'habilitation le territoire de l'habilitation n'a pas été celui de la Communauté de communes, parce que déjà, on était parti sur un ratio de 30 % qui nous était donné par le Fonds comme étant l'obligation d'exhaustivité, donc ce qui faisait déjà 300 personnes, soit embauchées dans l'EBE, soit pour lesquelles on devait [...] trouver [d'autres] solutions. Et à l'échelle de la communauté de communes, on était à 1 500 personnes. Donc 30 % de 1 500 personnes, ça nous paraissait complètement inatteignable de déposer un dossier crédible avec un modèle économique à 500. Déjà, à 300, personne ne nous croyait. Et d'ailleurs, les discussions finales et les dernières négociations que j'ai menées avec le Fonds et le maire, c'était quand même un des sujets assez tendus. Parce qu'en même temps, vu la pauvreté de notre territoire... » (Agent.e de la collectivité porteuse, territoire 18)

Cependant, au-delà des limites démographiques, d'autres facteurs économiques, politiques et sociaux conditionnent les frontières des TZCLD.

Dans le département du territoire 24, la construction des périmètres des TZCLD a permis aux élu.e.s de défendre leur propre vision du « bon échelon » face aux autres échelles pensées par l'État (nouvelles communautés de communes, arrondissements préfectoraux, etc.). Les frontières des territoires 21, 22, 23 et 27 épousent parfaitement les contours des anciennes cartes cantonales et intercommunales qui

²⁷³ Cette mesure est strictement appliquée dans le cadre de la seconde expérimentation alors qu'elle ne l'était pas lors de la première. Dans la première expérimentation trois territoires sont discontinus : la Métropole de Lille (le périmètre comprend le quartier des Oliveaux à Loos et une fraction du quartier des Phalempin à Tourcoing), Paris 13 et Thiers (le périmètre comprend deux QPV de la ville qui ne sont pas frontaliers).

²⁷⁴ Ce cadre reste souple, dans la mesure où des territoires de la première et de la seconde loi ont été habilités alors qu'ils étaient au-dessus ou en dessous de ces seuils.

préexistaient aux réformes de 2013²⁷⁵ et 2015²⁷⁶ critiquées par les élus locaux qui considèrent que ces périmètres sont trop « grands » et posent des problèmes d'efficacité (des communautés de communes) et de démocratie (éloignement des citoyens des lieux de décision). La décision de choisir cette échelle semble évidente pour les acteurs :

Q- « Pourquoi avoir privilégié cette échelle d'action [de l'ancien canton] et pas [...] une autre échelle ?

R- Tu connais la réponse ! **C'est l'échelle de vie.** C'est l'échelle de vie des gens, c'est l'échelle de vie des bénévoles, c'est là-dessus qu'ils sont en capacité de se rassembler, c'est sur cette géographie-là qu'ils sont en capacité de se projeter, de construire un projet. C'est à cette échelle-là qu'on connaît les gens, c'est à cette échelle-là qu'on connaît les besoins. Voilà, c'est le territoire de vie. On ne peut mener un projet que sur un territoire sur lequel les gens s'identifient et ont envie de travailler ensemble. Donc il ne fallait pas chercher ailleurs. » (Directeur·ice du PETR, territoires 21 à 26)

Seul le territoire 24, échappe à cette logique. Ce territoire est composé de communes de deux anciens cantons différents. Si certaines communes de l'ancien canton de *Saint-Simon*²⁷⁷ (commune à l'initiative du projet) ne font pas partie du périmètre, c'est parce que leurs conseils municipaux n'ont pas souhaité adhérer au projet. À l'inverse, à la suite des élections municipales de 2020, le conseil municipal du village de *Taies* (1000 habitants) a souhaité rejoindre l'initiative TZCLD en se rapprochant du projet le plus proche : celui de *Saint-Simon*. Pour respecter l'impératif de continuité territoriale imposé par le cahier des charges, d'autres communes de l'ancien canton de *Taies* (*Brivas* et *Rauxclais*) ont intégré le périmètre. Ce « mariage » a donné naissance à un territoire qui n'épouse aucune autre frontière administrative.

R- « Adhérer au dispositif, ça a été un peu compliqué. Il a fallu vaincre et convaincre. *Taies* est un petit bourg de 900 habitants. Tout seul, ça aurait été difficile. On s'est associé à *Saint-Simon*. [...] On est les deux plus petites communes de notre comcom.

Q- Pourquoi *Taies* n'y est pas allé avant les municipales de 2020 ?

R- Parce qu'on ne pouvait pas. [...] Quand j'en ai parlé au maire de *Saint-Simon* il a dit “Pour le moment, vous ne pouvez pas, puisqu'il n'y a pas de continuité de territoire”. Et puis, alors, pour être honnête, je ne suis pas sûr qu'à l'époque, *Saint-Simon* avait trop envie qu'on soit avec eux. [...] Quand ils ont engagé les pourparlers pour rentrer dans le dispositif TZC c'est les communes de l'ex-communauté de communes [et ex-canton] autour de *Saint-Simon* qui se sont positionnées. C'est *Saint-Simon* qui a fait la “propagande”. Ils sont déjà allés voir les communes avec qui ils avaient l'habitude de travailler dans leur ancienne communauté de communes. Et je pense qu'au départ, ils n'avaient pas du tout envisagé que notre [ancienne] communauté de communes s'intègre dedans. Après, vu les difficultés pour monter le dispositif, ils se sont dit, mais non, il faut qu'on augmente un petit peu notre potentiel tant en surface qu'en habitants. Et c'est pour ça que le maire de la *Saint-Simon* est venu un jour me retrouver en disant “Si tu veux rentrer dans le territoire zéro chômeur [...] est-ce que tu veux qu'on aille voir *Brivas* et *Rauxclais* pour les mobiliser, pour qu'ils rentrent ? Sinon, toi, tu ne pourras jamais rentrer.” » (Maire de *Taies*, commune qui a rejoint la candidature à TZCLD deux ans après le lancement du projet)

Dans des territoires plus urbains, on peut remarquer un croisement d'une logique sociale de discrimination positive (ce sont les quartiers les plus pauvres classés QPV ou une fraction de ceux-ci

²⁷⁵ L. no 2013-403, 17 mai 2013, relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

²⁷⁶ L. no 2015-991, 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe).

²⁷⁷ Les noms des communes ont été modifiés.

qui sont sélectionnés) avec une logique plus économique. Les TZCLD urbains intègrent ainsi souvent des zones d'activité économique et des grands projets qui permettent d'offrir des **débouchés économiques aux EBE**. L'accès à l'immobilier pouvant être un frein, ces découpages permettent d'inclure des zones moins résidentielles où des locaux adaptés aux activités d'une EBE seront disponibles :

« Directeur·ice EBE : Au départ, c'était *Villeclair* parce que c'est le QPV le plus pauvre, où il y avait vraiment [...] un enjeu d'éloignement de nos institutions très, très marqué. Moi, je me suis vraiment rendu compte, quand je suis arrivé·e sur le terrain, vraiment une méfiance, une faible implication, même les associations avaient du mal à rester en contact et tout. [...] Rapidement, moi, en arrivant comme... chez le projet, j'ai dit : « On ne va pas faire un projet sur *Villeclair* parce que ça n'a pas de sens. C'est 3 000 habitants dans un ghetto. Ce n'est pas ça Territoires zéro chômeur. Et on a étendu à un quartier de 10 000 habitants. Il y a eu quelques discussions... Chef·fe de projet : Je pense qu'on a dû tous faire ça, en arrivant en tant que chef·fe de projet dans les territoires, [...] définir et agrandir.

Directeur·ice EBE : Mais il y a quand même beaucoup de territoires qui ont fait juste sur un QPV, ce que je trouve problématique, de faire le recrutement juste sur un QPV. [...] C'est plus simple, parce que c'est dans la liste des rues et tout. Mais par contre, pour développer un projet Territoires zéro chômeur, je trouve que c'est dramatique de faire juste un QPV, parce que déjà, la mixité sociale dans l'EBE, la capacité d'avoir... Enfin, c'est-à-dire qu'en fait, tu prends des gens d'un territoire et tu vends tes services ailleurs, parce que t'as pas la capacité économique de... » (Entretien collectif directeur·ice EBE et chef·fe de projet CLE, territoire 51)

« Quand [l'ancien·ne chef·fe de projet] est arrivé·e il a dit qu'il ne faut pas faire un territoire zéro chômeur de longue durée uniquement sur un quartier populaire. Il faut agrandir, non seulement parce qu'il faut bien **qu'il y ait des gens qui payent pour les services de l'EBE**, et aussi pour une dimension de faire se rencontrer d'autres personnes, de **mixité sociale** dans l'EBE. Le quartier de *Villeclair-Les Ormes*, il existe sur les cartes, mais si tu parles aux habitants, il n'y a personne qui se disait de là. » (Chef·fe de projet CLE, territoire 51)

Le territoire dans l'expérimentation prend donc des formes diverses et contingentes et ne peut se résumer à un critère démographique d'éligibilité à l'expérimentation. Rentrer dans l'histoire du tracé des frontières permet de désessentialiser le « territoire ». Évidemment, bien d'autres facteurs (vie associative locale, histoire du quartier, etc.) entrent en jeu. Cependant, ces exemples permettent d'illustrer comment des municipalités urbaines et rurales « dessinent » la carte d'un TZCLD. Leurs frontières ne sont pas « naturelles » et sont le fruit de discussions politiques et au-delà des contraintes du cadres nationales, dépendent de logiques sociales, économiques et politiques locales.

12.5.2. Les effets d'éviction des frontières des TZCLD

Par nature, toute frontière délimite un intérieur et un extérieur, et implique donc une forme d'exclusion. Dans le programme TZCLD, nous avons mis en évidence quatre types d'effets d'éviction.

Pour être embauché·e en EBE, il faut vivre sur le territoire habilité depuis au moins six mois. Les frontières des TZCLD excluent donc d'abord **les personnes privées d'emploi qui n'habitent pas du bon côté de la rue ou dans le bon village** (Fretel et Jany-Catrice, 2019). Il existe une contradiction intrinsèque entre la territorialisation du programme et la logique de droit inconditionnel à l'emploi. Comment parler de droit à l'emploi, en faisant référence au préambule de 1946, si ce droit dépend du bon vouloir d'acteurs locaux, en premier lieu des élu·es communaux et intercommunaux et en second lieu des Conseils départementaux (cf. chapitre 11) ?

« Ensuite, le périmétrage du territoire, qui a donné lieu à négociations pendant la phase préparatoire du projet, génère des tensions liées à la densité de la population et à la proximité géographique (les quartiers non concernés par l'expérimentation sont souvent « **la rue d'en face** » des territoires concernés). S'il y a une certaine cohérence du fait qu'il est dans les deux cas (Loos et Tourcoing) un espace vécu (Pecqueur, Zimmerman, 2004), c'est-à-dire une forme d'organisation sociale pertinente au regard des acteurs, **le territoire tel que défini par le projet peine pourtant, dans les zones très urbaines, à justifier qu'une personne privée d'emploi d'un côté de la rue puisse être éligible tandis qu'une autre, de l'autre côté ne le soit pas...** » (Fretel et Jany-Catrice, 2019, p.8)

Si cet effet d'éviction est particulièrement frappant dans les zones urbaines denses, il existe aussi dans les territoires ruraux :

R- « La seule chose qui est dommage, je trouve, c'est que ça ne couvre pas toutes les communes. Donc nous, il faut vraiment qu'on réfléchisse à chaque fois. “Alors, vous habitez sur quelle commune ?” Il faut bien réfléchir en tout cas à la commune parce qu'il y en a.... C'est dommage parce que [toutes] les mairies n'ont pas adhéré, [...] alors qu'il y avait des besoins aussi sur ces communes-là.

Q- [...] Est-ce que vous avez déjà eu le cas de figure de quelqu'un qui [...] n'habite pas sur la bonne commune ?

R- Oui, j'ai le cas d'un monsieur qui habite [commune qui ne fait pas partie du périmètre], et qui veut [...] intégrer le Territoire zéro chômeur. Donc oui, ça arrive du coup. Pour l'instant, j'ai que lui en tête, mais... » (Assistant·e social·e du Conseil départemental, territoire 24)

L'impératif de continuité territoriale, peut conduire à **évincer des communes volontaires** de projets TZCLD. Sur le territoire 19, l'intercommunalité à l'initiative de l'expérimentation a dû faire face au désengagement de plusieurs maires. Le refus de certaines municipalités de participer au projet conduit à ce que certaines communes pourtant volontaires, se retrouvent spatialement isolées. Ces communes, non adjacentes aux principales communes volontaires, ont donc dû renoncer à s'associer à la candidature à TZCLD. La situation du territoire 19 est semblable à celle du territoire 61 évoquée dans la première section de ce chapitre.

Les frontières contribuent aussi à **la marginalisation de certains acteurs du service public de l'emploi**. L'absence de superposition des périmètres peut en effet freiner la coopération. Certains acteurs expliquent leur faible implication (financière, matérielle et humaine) par le fait que leur propre périmètre est beaucoup plus large que celui des TZCLD. C'est le cas de l'agence Pôle Emploi du territoire 24 qui explique être incapable d'intervenir à une échelle micro-territoriale, celle des CLE, par manque de moyens humains²⁷⁸. Il en va de même pour la DDETSP de ce département qui déclare ne pas avoir les moyens humains d'intervenir à une échelle aussi fine, qui plus est pour une politique qui ne « fait pas partie des priorités ministérielles ». Se rejoue ici une distinction déjà observée (Pillon et al., 2019) entre les services déconcentrés de l'État et ses opérateurs comme France Travail, qui agissent à une échelle méso-territoriale (le département pour l'un le bassin d'emploi pour l'emploi) et des intermédiaires du marché du travail pilotés par les élu·es locaux·ales, les CLE, qui développent une vision plus « politique » du territoire et agissent à une échelle plus micro.

« C'est une agence qui couvre 52,4 % du [département], ce qui est quand même assez important. Donc, avec évidemment une étendue, un secteur plutôt rural, puisqu'on couvre **13 anciens cantons**. [...] »

²⁷⁸ Sur ce territoire, le manque d'implication de l'agence France Travail s'explique aussi par un blocage de la direction territoriale.

Q- Vous l'avez évoqué, vous avez un grand périmètre, et en même temps plusieurs projets "Territoires zéro chômeur". Techniquement, il y a au moins 4 à 5 plénières du CLE par territoire, multiplié par 3 [nombre de territoires couverts par l'agence], ça fait 15 [réunions par an]. Est-ce que vous avez les moyens humains de participer à ces 15 réunions [...] ?

R- A chaque fois qu'il y avait des invitations, j'essayais d'y être ou alors [le/la directeur·ice territorial·e], mais c'était plutôt moi en général, le soir. Donc, ce qui fait **que ça s'ajoute bien entendu à des grandes journées déjà**. Moi, je me suis vue être en visio jusqu'à 21 heures à [territoire 22]. Donc, je veux dire, à un moment donné, on ne peut pas non plus... Je suis toute seule, je n'ai pas d'adjoint·e. À l'impossible, nul n'est tenu, mais bon, je ne peux pas avoir des amplitudes horaires... [...] j'ai aussi mon agence à faire tourner [...] Et au-delà des plénières du CLE, il y a aussi les commissions de suivi de parcours qui se sont mises en place sur [territoires 21, 22 et 24].

Q- Est-ce que vous arrivez à envoyer des agent·es ?

R- Non, c'est impossible. [...] Parce qu'on n'aurait pas assez de monde pour pouvoir le faire. » (Directeur·ice d'agence France Travail, territoire 24)

« Chargé·e de mission : Moi, potentiellement, à la louche, je dirais, entre **0,10 et 0,20 ETP que je consacre** [au suivi de TZCLD], sachant à ma connaissance, [...] le/la chargé·e de mission du Conseil départemental, elle consacre 50 % de son temps. [...] Donc effectivement par rapport aux moyens qu'on peut y mettre, pour la partie État ... [...] c'est pas minorer le sujet, mais effectivement par rapport aux priorités ministérielles qui nous sont données, [...] ce n'est pas une politique prioritaire au niveau départemental.

Directeur·ice : [...] Je ne vous cache pas que [...] je ne peux pas négocier avec mon niveau régional et mon niveau national un ETP supplémentaire pour Territoires zéro chômeur. Pour faire quoi ? Même si c'est une politique comme une autre [...]

Q- [...] D'un point de vue matériel, suivre [tous les territoires du département], ça fait au moins 20 réunions, en fait, déjà, tout simplement.

Directeur·ice : C'est ça. C'est ça. C'est impossible. » (Directeur·ice et chargé·e de mission de la DDETSPP, territoires 21 à 27).

Concernant les **activités des EBE**, les frontières des TZCLD semblent avoir des effets plus limités²⁷⁹. Les EBE doivent théoriquement réaliser leurs activités dans le périmètre habilité. Néanmoins, elles se sont partiellement affranchies et le Fonds explique qu'il est possible de développer des activités en dehors du territoire tant que celles-ci « ne représentent pas une part prépondérante du nombre d'ETP créés ou du chiffre d'affaires » :

« Quel est le périmètre géographique d'analyse de la complémentarité ? Puis-je développer des activités qui débordent de mon territoire expérimental ?

Oui, dans le cas où ces activités **ne représentent pas une part prépondérante du nombre d'ETP créés ou du chiffre d'affaires de l'entreprise**, si cette activité respecte le cadre d'analyse construit sur votre territoire : le périmètre doit être adapté en fonction de l'activité analysée. Du point de vue de la stricte complémentarité des emplois créés, plus la zone de chalandise d'une production ou la zone d'intervention d'un service sont grandes et plus est grand le risque qu'un acteur préexistant voit son activité impactée par l'activité de l'EBE. Ainsi, il apparaît que, plus l'activité est localisée, plus il est facile de connaître et anticiper les acteurs du territoire et donc plus le risque de concurrence est réduit. » (Fonds d'expérimentation, « Complémentarité et non-concurrence », mars 2024, p.8)

²⁷⁹ Sur ce point voir aussi le projet Acmé.

Sur le territoire 27, les prestations de service développées à l'extérieur du territoire restent marginales. Néanmoins, l'EBE s'autorise à sortir du territoire pour trouver de nouveaux débouchés et équilibrer son modèle économique.

Q- « Il y a des annonces du national sur une potentielle baisse de la CDE²⁸⁰. Comment vous vous positionnez par rapport à ces annonces et sur d'une manière générale, sur la question d'atteindre l'équilibre économique dans une EBE ? [...]

R- La question qui se pose quand même, [...] c'est la question territoriale. Entre une EBE sur un territoire très rural, pauvre, avec des revenus moyens par habitant faibles... **Dès l'instant où effectivement, on est quand même amené à rester sur ce territoire-là, il y a un moment donné, ça n'est pas concevable.** D'où, effectivement, cette question d'enjeu d'aller produire, de **l'étendre**. On était peut-être pas les meilleurs [parmi les premiers territoires] [...], mais on est aussi un des plus petits territoires au niveau national [...] et si on évite de sortir quand même du territoire... » (Directeur·ice EBE, territoire 27).

« Moi je comprends que le programme TZ, et heureusement, qu'il y a ces blocages parce que sinon ce serait anarchique. Mais après, **il y a sortir du territoire et sortir du territoire**. Je veux dire ce qu'on propose aujourd'hui, moi, je ne l'ai pas vu en concurrence de l'autre côté. Tu vois, [...] j'ai vendu des goodies à l'Office du tourisme [à 30 kilomètres du territoire habilité]. [...] lui, ses goodies, il les achetait sur Internet. Ça venait de je ne sais où. Ce n'était pas comparable [avec ce qu'on fait] : c'était du plastique, c'était du métal. Moi, je lui ai proposé des choses en bois, des choses complètement différentes. Il n'y a pas d'équivalence, si tu veux. [...] **forcément on est obligé de sortir du territoire.** » (Membre de l'équipe de direction de l'EBE, territoire 27)

Conclusion

Le discours autour du « territoire » a été un des éléments décisifs pour convaincre le politique en transformant une idée (celle de Patrick Valentin et d'ATD Quart-Monde) en loi (Tantot, à paraître). L'enjeu de ce chapitre était de dépasser l'opposition traditionnelle entre territoire de projection et territoire de projet (Pillon, Remillon et Tuchsirer, 2019) pour comprendre qui se cache derrière le « projet de territoire » et de quoi cette omniprésence de la référence au territoire est-elle le nom ?

Une partie des réponses à cette question se trouve dans d'autres chapitres de ce rapport. Dans TZCLD, le « territoire » est anthropologisé : il devient un acteur à part entière homogénéisé (le territoire « décide », « s'empare », etc.). Cette homogénéisation occulte les **mécanismes de prise de décision et les enjeux de pouvoir locaux** (Tantot, 2024), documentés dans l'ensemble de ce rapport. Or ce sont bien des personnes (physiques et morales) qui à l'intérieur des CLE et des EBE prennent des décisions et font vivre le projet (cf. chapitre 7). L'enjeu de « fabrique du consensus » ne doit pas masquer le fait que ce n'est souvent qu'un nombre restreint de personnes qui pilote le projet : élu·es, directeur·ices et président·es d'EBE, chef·fes de projet, bénévoles, etc. Cela ne veut pas dire que ces personnes décident seules. L'enjeu du « consensus » tel qu'il est porté au niveau national, s'il n'est pas synonyme de gouvernance participative, conduit les équipes locales à être en négociation permanente avec une grande diversité d'acteurs. Par ailleurs, comme l'expliquent Anne-Cécile Douillet et Rémi Lefebvre (2017), la rhétorique de la proximité conduit à une **survalorisation de la différence**. Dans un contexte où la compétition entre les territoires s'accroît, où les appels à projets invitent systématiquement à innover et à expérimenter, la distinction devient un mode de légitimation de l'action publique locale (Douillet et Lefebvre, *op. cit.*). Pour être reconnues et pour obtenir des

²⁸⁰ Entretien réalisé en 2023.

financements, les associations et les collectivités locales doivent sans cesse se démarquer. Dès lors, sans nier l'existence de différences, il convient de ne pas faire du territoire une « explication en soi » (*ibid.*). **Les dynamiques TZCLD ne sont pas que des « projets de territoire » tous différents les uns des autres.** Il existe un **cadre national** et les projets TZCLD **n'échappent pas aux logiques des politiques d'emploi et d'insertion et de leurs réformes** (chapitre 8). Par ailleurs, la référence au « territoire » ne doit pas occulter **la capacité d'influence du Fonds d'expérimentation** (*cf.* chapitre 6 et 10) et plus marginalement des acteurs méso-territoriaux (*cf.* chapitre 11) qui participent aussi de la fabrique des projets locaux.

Derrière l'évidence du « territoire » se cache la complexité de la construction de ses frontières. En effet, les acteurs locaux doivent jongler et composer à la fois avec les contraintes nationales du cahier des charges (10 000 habitants, 400 personnes privées d'emploi...), mais aussi avec des facteurs (politiques, économiques, sociaux, etc.) plus locaux. **Les frontières ne sont pas naturelles** et surtout, **elles ont des effets d'éviction** (des privées d'emploi qui n'habitent pas au bon endroit notamment) documentées dans la dernière section de ce chapitre.

Cette référence au territoire permet de **rejouer l'opposition entre l'État et les collectivités** dans la mise en œuvre des politiques d'emploi (Pillon, 2020). Le programme TZCLD donne une place importante aux collectivités, notamment aux communes et élu·es locaux·ales souvent à l'initiative et fortement investi·es dans le pilotage des TZCLD (même si sur certains territoires le désengagement des élu·es est notable). Pour les acteurs, ce projet redonne du « pouvoir d'agir » aux élu·es. Il leur offre surtout de nombreux gains politiques (création de dizaines d'emplois sur leur territoire, construction d'une image d'innovateur·ice social·e, etc.), même s'il n'est pas dénué de risques et représente un coût financier pour les collectivités porteuses.

De l'autre côté, cette expérimentation qui s'est construite sans, voire contre l'État (Tantot, 2023 et 2024), **marginalise ses services déconcentrés**. Même s'ils sont parfois souteneurs et convaincus, ils n'ont pas les moyens de suivre et piloter ce projet. C'est l'organisation même de l'expérimentation, qui n'est pas le propre de TZCLD, qui explique cette mise à l'écart du ministère du Travail (Epstein, 2020). L'État central ne perd néanmoins pas sa capacité d'orientation et de contrôle puisqu'il décide des modalités de financement, et surtout *in fine*, c'est bien lui qui fixera le sort de TZCLD.

La forte incarnation du projet par des élu·es et la politisation qu'elle induit peuvent créer des tensions, notamment avec les acteurs de l'insertion et de l'emploi, qui se sentent effacés, mis de côté, par un projet qui promet (parfois) de « révolutionner » leur secteur. Cette surpolitisation peut conduire surtout à penser l'expérimentation comme un **dispositif qu'on implanterait plutôt que comme un projet de territoire**. Si sur certains territoires (comme le territoire 37), le monde associatif et plus généralement l'ESS demeurent fortement impliqués, le rôle donné aux élu·es et aux collectivités peut conduire à leur éviction.

Mais ce sont surtout les privé·es d'emploi et les salarié·es des EBE qui peuvent être évincé·es du « projet de territoire » quand l'expérimentation s'institutionnalise. Si l'on constate des dynamiques variables d'un territoire à l'autre (en fonction du profil des porteurs de projet et de la période observée), la participation des salarié·es de l'EBE tend souvent à se réduire à des questions d'organisation du travail. Ils·elles peuvent même parfois être davantage considéré·es comme un **public cible** que comme des proposant·es (d'activités notamment) et de réels acteurs du droit à l'emploi, contribuant à faire de ce dernier davantage un droit à l'employeur qu'un droit au salaire (Béraud et Higélé, 2020b). **L'injonction à la participation peut même parfois renforcer la sélection à l'embauche**, lorsque l'investissement dans les activités proposées par l'équipe projet se transforme en critère de mesure de la motivation des privé·es d'emploi. Cette dynamique n'est en rien mécanique :

elle correspond plus à un manque de formation des équipes, à un manque de temps et surtout à une pression économique. Le risque à affirmer que TZCLD est un projet de territoire dont l'EBE serait un des outils, est de réduire l'EBE à cette dimension purement instrumentale et donc, de réduire ses acteurs à de simples instruments alors même qu'ils sont, normalement, les premières concernées par le projet de territoire.

Conclusion de la partie 2 - Expérimenter TZCLD : entre travail intense de traduction territoriale de l'expérimentation et normalisation du projet

1. Une mise en réseau les acteurs de l'emploi et de l'insertion sur le territoire...

L'expérimentation TZCLD est présentée par ses promoteurs comme un projet de territoire. Le territoire dont les frontières sont objet de négociation, apparaît comme support symbolique de mobilisation et de coopération, comme espace de ressources spécifiques et comme commun dont les enjeux peuvent être mis au cœur de l'expérience à travers des déclinaisons spécifiques à chaque projet. **Le caractère territorialisé des expérimentations TZCLD est donc une réalité indéniable** que nos enquêtes permettent de documenter.

D'une part les **modalités concrètes de gouvernance**, de structuration des instances internes à l'expérimentation (commissions, comités, groupes de travail, rôle de la séance plénière du CLE, rôle de l'équipe projet, place de l'EBE et de ses instances...), **restent fortement soumises aux logiques territoriales** (quels acteurs sont présents, s'impliquent ou sont impliqués/invités ? Selon quelles logiques ou intérêts ?) et donc déterminées à cette échelle. Cela explique d'ailleurs l'importance du portage politique à l'échelle locale et la place importante prise par les élus locaux, municipaux notamment, dans ce programme. Ce caractère territorialisé n'est pas sans soulever en retour, comme pour la période d'incubation, des problèmes d'inégalités territoriales. En particulier, **le financement des équipes projet**, pourtant nécessaire à la dynamique de déploiement des expérimentations, est dépendant des capacités inégales de financement à cette échelle territoriale. Le portage politique doit également pouvoir perdurer dans le temps, ce qui commence à poser question dans les territoires habilités de longue date.

D'autre part, le caractère territorialisé des expérimentations se mesure également dans la manière dont les instances des expérimentations locales vont être des **lieux de traduction en pratiques des principes de déploiement de l'expérimentation** : quelles modalités d'éligibilité au projet et à l'EBE ? Quelles modalités de mise en œuvre du droit territorial à l'emploi ? Quelles modalités de définitions des « activités utiles » non couvertes sur le territoire et de leur mise en œuvre par l'EBE ?

Ce travail de traduction en pratiques est donc le résultat et l'occasion de la mise en réseau d'acteurs de l'écosystème local de l'emploi et de l'insertion dont le périmètre est particulièrement contingent des configurations territoriales. De ce point quatre éléments sont à relever : 1/ L'intensité de la présence de SIAE sur le territoire (ou à proximité) est un facteur important de configuration de l'expérimentation ; 2/ Le positionnement (favorable ou défavorable) et le rôle des acteurs qui gouvernent localement les politiques d'insertion et d'emploi (DDETS, Conseils départementaux, France Travail, etc.) est décisif 3/ La proximité géographique des acteurs est un critère relativement décisif de la participation aux instances de l'expérimentation ; 4/ Seul le secteur marchand semble structurellement absent ou marginalement impliqué quelles que soient les configurations territoriales.

Cette mise en réseau n'implique ni un esprit de coopération sans faille ni un partage allant de soi des objectifs de l'expérimentation. La participation aux instances et la coordination des acteurs sont également mues par les intérêts et les conceptions de chacun de ces acteurs. Les modalités de l'accompagnement des PPDE, la considération de ces derniers comme acteurs ou comme public cible du projet, les modalités de définitions des activités éligibles à l'EBE sont le fruit de contestations et de compromis autant que de coopération entre les acteurs impliqués du territoire. Les instances du CLE comme lieu où défendre une position et des intérêts expliquent en miroir la quasi-absence d'implication de représentants du secteur marchand qui n'ont rien ou que peu à y

défendre, tant l'expérimentation leur est indifférente car *de facto* non concurrente à leur propres activités et intérêts.

2. ...qui produit une forme de normalisation des pratiques

Si les expérimentations prennent des modalités de mise en œuvre spécifiques aux territoires de déploiements, pour autant, le retour d'expérience de la première phase d'expérimentation de 2017 à 2021, face à l'insuffisance de l'argumentation sur l'activation des dépenses passives pour laquelle un simple vase communicant budgétaire permettrait de garantir le droit à l'emploi, a montré l'importance de mieux structurer les modalités de mise en œuvre des expérimentations. Une des conséquences en a été **le rôle accru du Fonds d'expérimentation** aussi bien dans la période d'incubation (*cf.* partie I) que dans la mise en œuvre des expérimentations sur les territoires habilités. La formalisation et le contrôle sur le déploiement des EBE et des CLE, les prévisions de développement d'activités, de chiffre d'affaires et d'embauches, l'accompagnement sur le fonctionnement organisationnel dans les territoires, les exigences de *reporting*, répondent certainement aux besoins d'une structuration plus efficace des expérimentations et, en leur sein, des EBE. Mais cela se traduit également par une forme de managérialisation qui contraint l'autonomie locale et génère en retour des formes de résistance ou de défiance de certains acteurs territoriaux à l'égard du Fonds. Les contraintes structurelles de financement dont le Fonds se fait le relai, effectives ou comme épée de Damoclès, ont également un effet contraignant majeur sur le travail de traductions territoriales des principes de l'expérimentation. Cette place spécifique du Fonds d'expérimentation produit donc des effets de normalisation des pratiques territoriales en particulier quant à l'importance d'un modèle (socio-)économique performant des EBE. L'impensé du niveau départemental (qui perdure malgré le rôle pris par certains départements et les initiatives de mise en réseau décrites dans le chapitre 11) et la marginalisation des services déconcentrés de l'État confirment l'importance du Fonds d'expérimentation dans la **normalisation par le « haut »** des projets locaux.

Un autre facteur de normalisation des pratiques tient également à la nécessité de concevoir le déploiement du droit à l'emploi comme un travail partenarial sur le territoire. Tout le travail de mise en réseau des acteurs de l'emploi et de l'insertion - la fabrique du consensus en amont mais aussi en aval de l'habilitation - est aussi un exercice de compromis entre pratiques et intérêts divergents des acteurs impliqués, qui **normalise par le « bas »** ce droit territorial à l'emploi que les TZCLD sont censés mettre en œuvre. En se faisant agrégateur des acteurs territoriaux de l'emploi et de l'insertion, le CLE produit une traduction des promesses du dispositif qui peut paraître moins ambitieuse qu'à l'origine. Ainsi le droit à l'emploi n'adopte plus nécessairement le standard du CDI à temps choisi puisque l'EBE tend à devenir un outil *parmi d'autres* de l'insertion professionnelles des PPDE, donc y compris sur des formes moins enviables d'emploi. Les instances des CLE et équipes projets vont développer des pratiques d'accompagnement socio-professionnelles classiques en collaborant ou en suppléant les acteurs de l'emploi et de l'insertion. On voit ressurgir des échelles d'employabilité comme critère pratique de poursuite de ce droit à l'emploi, qu'il s'agisse d'écarter les plus employables vers d'autres solutions que l'EBE, même moins favorables en termes de conditions d'emploi, ou de désigner, fut-ce à la marge, des PPDE comme inemployables. Les projets TZCLD se font ainsi rattraper par les logiques classiques des politiques d'emploi et d'insertion.

La normalisation des pratiques passe également par la redéfinition implicite de la nature des EBE. En proposant des emplois en CDI à temps choisi, l'expérimentation TZCLD cherche à distinguer les EBE des SIAE. L'expérimentation cherche également à promouvoir l'implication des PPDE eux/elles-mêmes dans la construction de l'expérimentation. De fait, la conscription des EBE comme solution parmi d'autres d'accès à l'emploi et la limitation pratique des embauches conduisent également à renforcer la perspective de l'expérience en EBE comme tremplin vers

l'emploi classique, donc à vocation d'insertion, permettant ainsi un turn over sur les emplois subventionnés des EBE et donc de réduire la liste de mobilisation. Si on ajoute à cela que la définition des travaux utiles et donc des activités des EBE reste proche de l'offre des SIAE, ce qui se traduit par des effets de concurrence (sur les activités, les publics, les subventions publiques et le soutien politique) mais aussi de coopération/partage là où l'IAE est présente, la distinction entre les EBE et les SIAE tend à se réduire (Semenowicz et al. 2022, *op. cit* ; Béraud et Higélé, 2024).

Demeure la question de la place des premier·ères concernés dans cette expérimentation.

Souvent impliqués au stade de l'incubation, les contraintes de la mise en œuvre concrète des EBE et du fonctionnement des CLE font que les PPDE passent souvent du statut « d'acteur du projet » à celui de « public cible », dans la pure tradition des dispositifs de lutte contre le chômage.

En somme, s'ils ne sont pas devenus des dispositifs qu'on implante dans une logique top-down des politiques publiques, les TZCLD sont soumis à un ensemble de contraintes, venant du « haut » (management par le Fonds et contrainte financière) mais venant également du territoire lui-même à travers les intérêts des acteurs en présence que l'expérimentation met en réseau. Ce système de contraintes, tout en laissant des marges de manœuvre et provoquant des pratiques de résistance, produit des effets de normalisation des conceptions et pratiques de mise en œuvre du droit à l'emploi dans ces territoires, qui tendent à s'éloigner de la philosophie initiale du projet.

Conclusion générale

L'enquête que nous avons menée propose une analyse compréhensive **des dynamiques institutionnelles et des jeux d'acteurs** à l'œuvre dans l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée. Il s'agissait de comprendre la manière dont les logiques et intérêts d'acteurs et les configurations locales traduisent en pratiques les cadres normatifs et institutionnels définis notamment à l'échelle nationale par la loi et ses décrets et par le Fonds d'expérimentation. Notre travail a prêté une attention particulière aux écarts qui peuvent se creuser entre le « projet idéal » tel qu'il est formulé dans les textes fondateurs de l'expérimentation et dans les discours prescriptifs, et le « projet en actes » tel qu'il se matérialise dans les pratiques concrètes de sa mise en œuvre (Semenowicz et al., 2022). Nous avons pour cela mobilisé une **approche multiniveau**, attentive aux dynamiques croisées entre les différents échelons d'action publique : l'échelle **macro**, qui renvoie au cadre national, aux dispositifs législatifs et à l'action du Fonds d'expérimentation ; l'échelle **méso**, qui concerne les configurations d'acteurs intermédiaires, appréhendées ici par le prisme des départements et de certaines métropoles. L'échelle **micro**, quant à elle, était centrée sur les pratiques, les engagements et les représentations des acteurs de la mise en œuvre concrète de l'expérimentation sur les territoires. Cette lecture a permis de saisir les tensions, les ajustements et les jeux d'interdépendances qui **structurent la mise en œuvre d'une politique expérimentale dans des contextes locaux contrastés**. La division du rapport en deux parties suit la chronologie du processus d'habilitation. La première partie étudie la période en amont de l'habilitation, nommée « période d'incubation ». Elle englobe un périmètre de territoires plus vaste que la faible proportion de ceux qui iront jusqu'à l'habilitation. La seconde partie analyse la mise en œuvre des expérimentations une fois l'habilitation obtenue en s'appuyant sur des monographies territoriales approfondies.

1. Méthodologie de la recherche

Pour étudier les expérimentations TZCLD nous avons mis en place une enquête reposant sur la production de matériaux inédits (*cf.* chapitre 1). Ces derniers ont été élaborés à partir de grilles d'enquête communes à toutes les équipes de chercheur·euses mobilisées, dans une perspective comparative, permettant de faire émerger des effets de connaissance situés et contextualisés. Avec **36 territoires étudiés et 210 entretiens réalisés** en seulement dix mois²⁸¹, cette recherche n'aurait pu être menée à bien sans l'existence préalable d'un réseau de recherche structuré²⁸².

Notre posture compréhensive nous a conduit à mobiliser l'entretien semi-directif comme outil principal de recueil de données. L'enquête a été administrée auprès d'acteurs pris dans leur diversité de positions institutionnelles, de pratiques, d'intérêts et d'implication dans l'expérimentation, dans des configurations diverses selon les réalités territoriales et la phase dans laquelle le territoire se trouvait (degré d'avancement de la candidature ou effectivité de l'habilitation) : président·es de CLE et autres élu·es locaux, équipes projet des CLE, direction d'EBE, représentant·es du Conseil départemental, représentant·es de France Travail et autres intermédiaires de l'emploi ; acteurs de l'insertion en particulier les SIAE, référent·es du Fonds d'expérimentation territorial, membres d'ATD-Quart Monde, membres des « grappes » ; bénévoles et plus marginalement des personnes privées d'emploi et des salarié·es d'EBE. Les entretiens ont été complétés par des observations (réunions d'instances de gouvernance, temps d'accompagnement des personnes privées durablement d'emploi, etc.) et par l'analyse de la littérature grise produite dans les territoires habilités (comptes-rendus et supports écrits de diverses nature) ou à l'échelle nationale du Fonds

²⁸¹ Délai qui sépare la signature de la convention de recherche du rendu du rapport final. Environ un tiers des entretiens avait été réalisé au cours de recherches antérieures de membres de l'équipe.

²⁸² Réseau prospectif RESTEZ, soutenu pendant deux ans (2023-2024) par l'INSHS.

d'expérimentation (comptes-rendus du conseil d'administration, documents d'habilitation, documents de travail, base de données de suivi des territoires).

Les expérimentations TZCLD sont, par construction légale, hyper-localisées et construites autour d'un écosystème institutionnel et socioéconomique singulier, dont nous avons rendu compte tout en prenant soin de garantir l'anonymat des acteurs et des territoires. Cette ligne de crête nous a conduit, outre l'identification des territoires étudiés par un numéro, à masquer le genre des acteurs par le recours systématique à l'écriture inclusive, à faire apparaître les fonctions sous une forme standardisée, à ne pas mentionner le numéro des territoires dans certains cas et à avoir parfois recours à des dénominations fictives.

En raison du spectre élargi de territoires inclus au cours de la période d'incubation, la sélection des terrains diffère entre les deux parties. Pour la partie 1, l'enquête a été déployée sur 31 territoires de 4 terrains (espaces régionaux et dans un cas départemental) aux statuts variés : habilitation, abandon, veto du conseil départemental, en attente de la troisième loi, refus par le Fonds. Pour la partie 2, cinq territoires issus de la deuxième loi d'expérimentation ont été sélectionnés selon leur diversité : deux territoires très urbains, deux petites villes et un territoire rural. Ces territoires sont comparés à deux territoires complémentaires issus de la première loi d'expérimentation.

L'analyse, riche et approfondie des données recueillies, fait ressortir deux grands résultats que nous souhaitons ici mettre en lumière.

2. La période d'incubation : l'expérimentation avant l'expérimentation

L'un des traits spécifiques introduit par la deuxième loi d'expérimentation TZCLD réside dans l'ajout d'une étape déterminante dans le processus de mise en œuvre : la période d'incubation (*cf.* chapitre 2). Bien **qu'officiellement n'appartenant pas à l'expérimentation**, cette période, que nous désignons comme le temps de préparation durant lequel les territoires construisent leur candidature, mobilisent les acteurs, élaborent un projet local et cherchent à répondre aux exigences du cahier des charges, constitue une étape que nous considérons **décisive dans la dynamique expérimentale**. Si cette période est indéfinie dans les textes qui régulent l'expérimentation TZCLD, circule *de facto*, par les acteurs, une norme temporelle la concernant : les porteurs de projet, comme les représentants du Fonds d'expérimentation, évoquent fréquemment un travail préparatoire de dix-huit mois à deux ans en amont du dépôt officiel d'un dossier de candidature à l'expérimentation. Dans les faits nous observons fréquemment des périodes d'incubation de trois ou quatre ans. Cette longue durée, qui n'est pas sans effet sur les porteurs de projets et les personnes privées d'emploi (*cf.* chapitre 4), fait de l'incubation une véritable **expérimentation avant l'expérimentation**. Cette période requiert, en effet, une mobilisation en actes et intense de ressources humaines, politiques et financières (*cf.* chapitre 5), dans un contexte d'incertitude extrêmement élevée pour les acteurs locaux, puisque l'habilitation reste conditionnée à la ténacité des acteurs certes, mais aussi à la menace de *veto player* que peuvent opposer les Conseils départementaux (*cf.* chapitre 3), à la décision du Fonds d'expérimentation après instruction ou encore à la décision du conventionnement de l'EBE qui n'est pas systématique avec l'habilitation (*cf.* chapitre 6).

Dans ce processus d'incubation, le Fonds d'expérimentation occupe une place centrale du fait des nouvelles attributions que la seconde loi d'expérimentation lui a conférées : définition du cahier des charges à l'habilitation des territoires, instruction des candidatures et suivi des territoires habilités (*cf.* chapitre 6). Notre recherche montre la nette influence du Fonds d'expérimentation dans la détermination de la nature des projets TZCLD. L'étape d'instruction des dossiers de candidature constitue en particulier un révélateur tant des relations que le Fonds entretient avec les territoires que de la conception qu'il se fait du projet TZCLD et de sa propre place dans le processus expérimental.

Nous montrons que **les exigences formulées dans le cahier des charges** (cf. chapitre 3), **et les conditions qu'elles imposent pour constituer un dossier de candidature, s'éloignent nettement des logiques usuelles des appels à projets** : préparer une candidature à l'expérimentation exige ainsi, pour les territoires, un niveau d'engagement hors norme, souvent perçu comme un véritable parcours du combattant (cf. chapitre 6). Pour les derniers territoires habilités, la validation de leur habilitation par le Conseil d'État, étape supplémentaire d'un circuit administratif déjà complexe, a représenté une difficulté nouvelle (cf. chapitre 3).

Les critères d'évaluation et les exigences informelles mobilisés lors de cette phase permettent d'éclairer la manière dont le Fonds définit ce qu'est un « bon » projet TZCLD – et plus précisément encore, ce qu'il attend en matière de modèle socio-économique des EBE (cf. chapitre 6). Pour une grande majorité des acteurs rencontrés, cette période est décrite comme **éprouvante** ; elle est marquée par une forte **asymétrie relationnelle avec le Fonds**, un sentiment de tension parfois durable, qui, dans certains cas, débouche sur une souffrance significative.

Véritable outil de sélection drastique à l'entrée de l'expérimentation, la période d'incubation soulève des questions sur la nature même de l'expérimentation TZCLD. En s'inscrivant dans la dynamique des *evidence-based policies*, c'est-à-dire des politiques fondées sur la preuve, qui associent expérimentation contrôlée et évaluation quantitative standardisée, le dispositif TZCLD pourrait laisser penser qu'il répond aux standards d'une simple validation causale du type « effet mesurable → décision publique ». Dans ce paradigme dominant, l'expérimentation sert à prouver l'efficacité d'une politique à l'aide d'indicateurs objectivés. Le profil de l'expérimentation TZCLD bouscule les schémas classiques de l'action publique fondée sur l'expérimentation. Elle le fait de deux manières principales.

Premièrement, l'expérimentation ne se limite plus ici à une phase transitoire visant à tester, valider, puis généraliser une politique. Dans le cas de TZCLD, l'expérimentation s'est installée dans la durée : initiée en 2016 avec la première loi, elle se poursuit presque dix ans plus tard, sans certitude sur sa pérennisation. Cette temporalité singulière reflète une transformation du statut de l'expérimentation dans les politiques publiques, au point qu'en lieu et place d'une *evidence-based policy*, on peut parler d'une ***experiment-led policy* – c'est-à-dire d'une politique publique dont l'expérimentation constitue le cœur de l'action** et non une (simple) étape préparatoire. En outre, dans une *experiment-led policy*, **la frontière** entre territoire en expérimentation et territoire encadré par une politique publique **devient floue**.

Deuxièmement, l'importance stratégique accordée à la période d'incubation, bien qu'extérieure au périmètre officiel de l'expérimentation, modifie en profondeur la manière dont la dynamique expérimentale est conçue : le couple expérimentation/évaluation fait place à **un triptyque élargi : incubation – expérimentation – évaluation**. L'analyse de la période d'incubation a permis de révéler une phase préparatoire qui, bien qu'elle ne soit pas qualifiée d'« expérimentale » dans les textes, produit déjà des effets structurants : **la période d'incubation influence la configuration des projets, elle oriente la sélection des territoires selon leurs ressources disponibles**, et elle introduit une différenciation de fait entre les porteurs de projet. **L'incubation agit ainsi comme un filtre social et territorial, révélant et renforçant les inégalités préexistantes en matière de capacités organisationnelles, politiques et financières** (cf. chapitre 5). En effet, non prévue par la loi, cette période d'incubation n'est pas assortie de financements alors même que le simple dépôt de candidature exige en amont des moyens financiers et humains très exigeants : il s'agit notamment du recrutement et de l'animation de l'équipe projet ainsi que du/de la directeur·ice pressenti·e de la future EBE, ou encore des investissements pour le développement de l'activité économique (locaux, outil de travail, cf. chapitre 5). **La période d'incubation est donc un outil de conformation des projets territoriaux aux injonctions du Fonds visant à garantir la réussite des territoires habilités selon les objectifs socio-économiques de l'expérimentation tels que le Fonds les traduit opérationnellement** (mobilisations d'acteurs, objectifs d'embauches, de

chiffre d'affaires des EBE, etc.). Faisant cela, le Fonds transforme drastiquement le cadre de l'évaluation de l'expérimentation : évaluer la pertinence de TZCLD au regard **des seuls territoires « survivants » obtenant l'habilitation** à « expérimenter » revient à ignorer la partie immergée du processus de candidature, en n'évaluant que les « meilleurs élèves ».

Au-delà de la validité du processus même d'évaluation, cette période largement ignorée par les expérimentateurs, interroge quant aux effets sur les territoires dont la candidature n'aboutit pas. Nous sommes amenés au constat que le processus de candidature procède d'une forme de **maltraitance des personnes privées d'emploi et des porteurs de projet** dont l'engagement plein et sur une durée longue est requis par le Fonds pour pouvoir candidater mais que l'incertitude quant à l'aboutissement du projet conduit à une situation où l'investissement qu'ils y mettent et qu'ils suscitent risque de n'être qu'un gâchis (*cf.* chapitre 4). On comprend dès lors les arbitrages incertains sur l'intérêt de poursuivre la candidature. En cas d'arrêt du projet, les PPDE sont, au mieux, basculés vers d'autres programmes d'accompagnement à l'emploi, sans toutefois que ces solutions ne puissent s'appliquer à tous·tes, ni ne s'approchent des conditions de travail et d'emploi offertes par l'expérimentation. Même en cas d'habilitation, l'importance des investissements durant la période d'incubation laisse des « traces » sur les porteurs de projet, en témoigne le *turn over* élevé dans les équipes projets et direction d'EBE dans certains territoires²⁸³.

3. La normalisation paradoxale des expérimentations

Par rapport à la première vague d'expérimentation, la sélectivité de l'accès à l'habilitation et l'accompagnement plus serré du Fonds en aval de l'habilitation, a réduit les incertitudes dans les modalités de mise en œuvre des projets une fois habilités à expérimenter. Mais ce travail de réduction des incertitudes s'est traduit par une **forme de normalisation des projets TZCLD au regard des pratiques habituelles de prise en charges des publics dits « éloignés de l'emploi », et des projets entrepreneuriaux des EBE**.

La normalisation se manifeste tout d'abord dans les pratiques concrètes de **sélection et d'orientation** des personnes privé·es d'emploi vers les EBE ou vers d'autres activités, où s'instaurent, à la faveur de la logique partenariale de conception du droit territorial à l'emploi, des critères d'éligibilité à l'EBE en fonction de mesures implicites de distance à l'emploi. Ces pratiques entrent en tension avec les principes initiaux du projet TZCLD d'inconditionnalité d'accès au droit à un emploi, et un emploi de qualité (CDI temps choisi). Le droit à l'emploi est retraduit en **droit à l'insertion dont l'EBE n'est qu'une des modalités possibles**, les personnes privé·es durablement d'emploi **passant souvent d'un statut d'acteur du projet à celui de public-cible** (*cf.* chapitres 8 et 12).

Mais cette normalisation concerne également l'organisation et les activités des EBE elles-mêmes. Notre recherche souligne une **homogénéisation croissante** de leurs formes organisationnelles, de leurs modèles de production et de leur organisation du travail ; en somme, de leur modèle socio-économique²⁸⁴, s'éloignant des promesses de démocratisation de la production et de l'emploi par la définition territoriale des besoins non pourvus et la définition, par les intéressés, des contenus d'emplois. Les EBE se rapprochent des modèles de SIAE, avec la particularité, non négligeable, de proposer des CDI. La question de la concurrence, que ce soit en termes d'activités, de recrutement, de financement ou de soutien politique, se pose d'ailleurs essentiellement vis-à-vis du champ de l'insertion, le secteur marchand lucratif se désintéressant globalement des expérimentations (*cf.* chapitre 9).

²⁸³ La question des moyens mis à disposition des CLE (équipe projet) et des EBE (encadrement, locaux) est également en cause. Comme pendant les périodes d'incubation et dans le prolongement de ces analyses, les moyens des équipes projet des CLE, non financés par le Fonds, sont particulièrement dépendants (de la taille) des collectivités qui portent le projet et source de tension dans les territoires les moins dotés.

²⁸⁴ Comme le montre de manière approfondie le projet ACME – *cf.* Fretel et al. 2025.

Ce processus de normalisation qui concerne les pratiques des CLE et des EBE est impulsé « **par le haut** » à travers les prescriptions du Fonds d'expérimentation au Conseil d'administration au sein duquel on retrouve les acteurs classiques de l'emploi et de l'insertion (DGEFP, France Travail, réseau national des missions locales). La place centrale occupée par le Fonds depuis la seconde loi d'expérimentation l'amène à définir des normes explicites (cahiers des charges) et implicites (recommandations supplémentaires lors de la construction de la candidature) qui encadrent fortement la nature des projets expérimentaux habilités (*cf.* chapitre 10). Ce travail de normalisation se poursuit par le suivi des territoires habilités, sous la forme d'un *soft power*, les moyens de coercitions du Fonds étant alors plus limités. Les porteurs de projets sont davantage assignés à un rôle d'opérationnalisation en fonction des acteurs et configurations d'objectifs soumis par le Fonds, même si les porteurs de projets résistent et maintiennent une dimension *bottom up* à la définition des projets TZCLD. La critique se manifeste également du côté d'ATD-Quart Monde, association qui demeure fortement investie dans la défense de « l'esprit » initial du projet. Toutefois, son influence est limitée une fois les territoires habilités (*cf.* chapitre 10). Quant à l'association TZCLD, relativement peu en lien direct avec les territoires, elle ne remplit qu'imparfaitement son rôle de « vigie citoyenne » (*cf.* chapitre 10). L'impensé du niveau départemental et la marginalisation des services déconcentrés de l'État confirment l'importance du Fonds d'expérimentation dans cette normalisation par le « haut » des projets locaux. Cette absence d'échelle intermédiaire - voire l'impensé partiel de cette échelle - questionne par ailleurs la capacité d'extension et de pérennisation du programme (*cf.* chapitre 11).

Mais la normalisation des projets expérimentaux est également **alimentée localement** du fait de l'importance prise par la logique partenariale de la conduite du projet et de la définition du droit à l'emploi. **Dans ce cadre, les projets TZCLD sont retraduits par les acteurs impliqués, en particulier, les acteurs du service public de l'emploi ou des SIAE qui réimportent dans la mise en œuvre du projet leur *ethos* et pratiques professionnels.** Enfin, certains porteurs de projet, notamment lorsqu'ils sont eux-mêmes issus du champ de l'insertion, contribuent à cette normalisation en reproduisant les **pratiques** qu'ils ont éprouvées par ailleurs (*cf.* chapitres, 8, 9 et 10).

Cette **normalisation par le « haut » et par le « bas »** remet en question l'idée que TZCLD demeurerait un « projet de territoire » (*cf.* chapitre 12) et un contre-modèle aux politiques d'emploi et d'insertion. Le caractère territorialisé des expérimentations demeure indéniable, en particulier si l'on s'intéresse aux **modalités concrètes de gouvernance** qui restent fortement soumises aux logiques territoriales et **dépendantes des moyens humains des équipes projet** (*cf.* chapitre 7). Au niveau local l'ambition transformatrice du programme n'est pas totalement éteinte, en témoigne la volonté de faire de l'accompagnement « autrement » et de proximité (*cf.* chapitre 8). Notre enquête démontre néanmoins que cette volonté d'autonomie se heurte aux effets de normalisation induits par la mise en œuvre des expérimentations.

Cette rationalisation et normalisation se déploient au détriment de ce qui faisait aussi la richesse de la première vague d'expérimentation qui prenait au sérieux ce que « expérimenter » veut dire, à savoir un **espace d'émergences**, de créativité, de tâtonnements, d'essais et d'erreurs multiples. Au total, loin de se réduire à une diversité de formes locales, l'expérimentation tend, à mesure de son déploiement, à **produire ses propres normes**, tant dans la mise en œuvre que dans les finalités assignées aux EBE.

4. *In fine*, qu'évalue-t-on dans cette expérimentation ?

Dans la littérature, l'expérimentation est généralement envisagée comme un test destiné à être évalué en vue d'une éventuelle généralisation. Elle suppose une certaine neutralité dans la sélection des profils, une représentativité minimale et une capacité à évaluer de manière distanciée les effets produits. Ce processus relève déjà d'une forme de gageure dans le cas d'expérimentation complexe

comme TZCLD, sans cesse mouvante dans ses modalités, même si la normalisation observée tend à réduire cette instabilité expérimentale. Mais surtout, dans sa seconde loi, l'expérimentation TZCLD repose sur un ensemble de biais qui interrogent la portée même de l'évaluation et, plus largement, la nature de ce qui est expérimenté.

Un premier biais concerne le **calendrier de l'évaluation** et comporte deux volets. Le premier volet tient **aux conditions matérielles** de notre enquête : il a en effet été demandé aux équipes de chercheurs·euses de produire un rapport en une dizaine de mois, sur une expérimentation sans cesse mouvante et qui nécessiterait, pour être encore plus solide, d'être étudiée, de manière plus embarquée, ou en tout cas sur un plus long-court²⁸⁵. Le second volet tient au **calendrier imposé au conseil scientifique** (CS). La mise en place du CS plus de deux ans après le vote de la loi, et la discussion à l'Assemblée nationale d'une proposition de loi de pérennisation de TZCLD²⁸⁶ avant que les résultats du CS ne soient rendus, interrogent le lien causal entre les évaluations influencent et la décision politique.

Un deuxième biais est lié à **l'existence d'une phase d'incubation longue et exigeante**, préalable à toute habilitation. Bien qu'elle ne soit pas officiellement qualifiée d'expérimentale, cette période d'incubation fonctionne, on l'a dit, comme une expérimentation avant l'expérimentation, tant elle mobilise des ressources importantes (temps, compétences, ingénierie de projet, coordination locale, appui politique, etc.). Cette exigence crée une forme d'auto-sélection des territoires : seuls ceux disposant déjà de ressources organisationnelles, humaines et financières conséquentes souhaitent, ou peuvent, accéder à l'expérimentation. Ce mécanisme produit **un biais du survivant**, qui consiste à surestimer les chances de succès d'un dispositif en se fondant sur les seuls cas visibles, ici : les territoires qui ont « réussi » à être habilités, au détriment d'un échantillon plus représentatif des situations territoriales, en particulier les plus en difficulté économiques et sociales. Ce paradoxe est d'autant plus fort que l'expérimentation privilégie, dans sa philosophie, des territoires à fort taux de chômage et donc en situation de précarité.

Un troisième biais concerne la redéfinition progressive de la **notion d'exhaustivité**, qui constitue pourtant l'un des principes fondateurs de l'expérimentation TZCLD. Dans la première loi, l'exhaustivité désignait l'objectif d'intégrer l'ensemble des personnes privées durablement d'emploi volontaires sur un territoire donné dans le dispositif centré sur l'EBE. Toutefois, pour des raisons à la fois pragmatiques et idéologiques, cette définition a fait l'objet de réinterprétations. D'un côté, elle a été élargie à l'idée d'une **exhaustivité partenariale**, consistant à mobiliser un réseau d'acteurs autour du traitement collectif du chômage, et faisant de l'EBE l'un des acteurs possibles de ce traitement collectif. Si l'idée selon laquelle le chômage devrait être traité comme un bien commun, nécessitant une mobilisation collective et territorialisée est séduisante, celle-ci a plutôt conduit dans sa mise en œuvre, comme on le montre dans notre recherche et c'est une seconde réinterprétation, à une réorientation des personnes privées d'emploi vers n'importe quelle activité ou dispositif classique d'insertion du territoire, y compris hors des EBE, **glissant d'un droit à l'emploi vers un droit à l'insertion**.

Au total, ces évolutions remettent en question la validité interne de l'expérimentation (c'est-à-dire la capacité à attribuer les effets observés à l'expérimentation elle-même), tout autant que sa validité externe (la possibilité de généraliser les résultats à d'autres contextes). Si certains territoires habilités produisent des résultats que l'on peut qualifier de spectaculaires, ces effets sont fortement conditionnés par les biais évoqués, et rendent difficile l'extrapolation des résultats. Pour comprendre réellement ce que produit TZCLD, il est indispensable d'intégrer à l'analyse cette « **soft**

²⁸⁵ Même si notre équipe est majoritairement constituée de chercheur·euses qui ont réalisé des travaux sur TZCLD antérieurs au lancement de ce projet de recherche.

²⁸⁶ Même si nous pouvons comprendre que les acteurs cherchent à tout prix à ce qu'une proposition de loi soit discutée rapidement (et avant une potentielle dissolution) pour éviter un arrêt brutal de l'expérimentation qui aurait des conséquences sociales (pour les salarié·es des EBE) dramatiques.

evidence », issue de la phase d'incubation et des pratiques locales, souvent invisibilisées dans les cadres évaluatifs classiques et que seule une **analyse qualitative** pouvait mettre en lumière.

Bibliographie

Abdelnour, (S.), 2018. *Les nouveaux prolétaires*. Paris : Textuel.

Benamouzig (D.) et Besançon (J.), « Chapitre 10 : Les agences de nouvelles administrations publiques ? », Olivier Borraz éd., *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*. Presses de Sciences Po, 2008, pp. 283-307.

Béraud (M.) et Higélé (J.-P.). "Faire avec TZ de l'IAE en CDI : où en est le droit à l'emploi ?". *23èmes rencontres du RIUESS*, Metz, Mai 2024.

Béraud (M.) et Higélé (J.-P.), « Territoire zéro chômeur de longue durée : les luttes d'interprétation d'un droit à l'emploi », *La Nouvelle Revue du Travail*, 2020 (a), n°17.

Béraud (M.) et Higélé (J.-P.), « Quelle place pour l'employeur dans le cadre d'un droit à l'emploi ? Réflexion sur l'effacement de l'employeur dans l'expérimentation "Territoire zéro chômeur de longue durée" », *Savoir/Agir*, 2020 (b), n°54, p. 49-56.

Blin, (I.), « Ressources, stratégies et régulation d'un espace d'action collective : le cas des « réfugiés » de saint-ambroise ». *L'Année sociologique*, 2005, 55(1), 171-196. <https://doi.org/10.3917/anso.051.0171>.

Bouba-Olga (O.), Cahuc (P.), Di Paola (V.), Gardin (L.), Levoyer (L.), Sabatier (M.), et Tuchsirer (C.), *Évaluation de l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée*, Rapport final du Comité scientifique, et rapport intermédiaire (2019) Ministère du Travail et de l'Emploi, 2021.

Bruno (I) et Didier (E.). *Benchmarking. L'Etat sous pression statistique*, Paris, Zones, 2013.

Bureau (M.-C.), Corsani (A.), Giraud (O.), et (F.) Rey (dir.), *Les zones grises des relations de travail et d'emploi : Un dictionnaire sociologique*, Buenos Aires, Teseo, 2019.

Collectif Rosa Bonheur. 2019. *La ville vue d'en bas*, ed. Amsterdam.

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

Conseil d'État. *Les agences : une nouvelle gestion publique ?* 2012, La Documentation française, 289 p.

Cottin-Marx (S.), *C'est pour la bonne cause : Les désillusions du travail associatif*. Éditions de l'Atelier, 2021.

Crozier, Michel, et Erhard Friedberg. *L'Acteur et le Système. Les contraintes de l'action collective*. Paris: Seuil, 1977.

Devaux-Spatarakis, (A.) et Tevini, (M.) « Comment apprendre des expérimentations sociales ? » *Informations sociales*, 209-210(1), 2023 126-133. <https://doi.org/10.3917/inso.209.0126>.

Deville (C.), *L'État social à distance. Dématérialisation et accès aux droits des classes populaires rurales*, Vulaines-sur-Seine, Éditions du Croquant, « Action publique », 2023, 330 p.

Douillet (A.-C.) et Lefebvre (R.), « Chapitre 5. Le pouvoir local en action : les politiques publiques territoriales » in Douillet A.-C. Lefebvre R., *Sociologie politique du pouvoir local*, 2017, Armand Colin, p. 319-348.

Dubar, (C.), 2015. « Chapitre 6 - Des « professions » à la socialisation professionnelle ». *Collection U*, 121-42.

Ducourneau (A.), « Projet et perception de l'échec », *Inflexion*, 2020/3, n°45, p. 131-138.

Duvoux, (N.). *L'autonomie des assistés: Sociologie des politiques d'insertion*. Paris: Evergreen, 2009.

Epstein, (R.). « L'instrumentation des interventions territoriales de l'État », *Informations sociales*, vol. 209-210, no. 1-2, 2023, pp. 54-62.

Epstein (R.), « Un demi-siècle après Pierre Gremion. Ressaisir la centralisation à partir de la périphérie », *Revue française de science politique*, 2020, vol. 70, no. 1, p. 101-117.

Epstein, (R.) La gouvernance territoriale : une affaire d'État La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires. *L'Année sociologique*, 2015 65(2), 457-482.

Eydoux (A.) et Tuchsirer (C.), « Du RMI au RSA : la difficile mise en place d'une gouvernance décentralisée des politiques d'insertion », *Revue française des affaires sociales*, 2011/4, p. 90-113.

Fretel (A.), Jany-Catrice (F.), Semenowicz (P.), et Vatan (S.), « Territoire zéro chômeur » face à la crise sanitaire, l'expérimentation métropolitaine de Lille, rapport complémentaire au comité scientifique chargé de l'évaluation de l'expérimentation, 2020.

Fretel (A.), Jany-Catrice (F.) (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*, Rapport intermédiaire, 2019.

Fretel (A.), Jany-Catrice (F.), « TZC, Une expérimentation provocatrice et innovante », *Revue Quart Monde*, n° 261, mars. p. 4-9. <https://www.revue-quartmonde.org/10563>, 2022.

Fretel (A.), Jany-Catrice (F.). « Un projet politique peut-il nuire à l'établissement d'un modèle socio-économique durable ? Discussion autour de l'entreprise à but d'emploi de l'expérimentation « territoires zéro chômeur » », in Collectif RIUESS – MSE, Revisiter les Modèles socio-économiques associatifs, Historicité Réciprocité Territorialité Activité, Le Bord de l'eau, Collection Territoires de l'ESS, 2025.

Frigoli (G.), « Le rôle du département en tant que chef de file dans le domaine de l'insertion », *Informations sociales*, 2010/6, n°162, p. 76-84.

Frinault (T.), « Le département-providence et la décentralisation », *Informations sociales*, 2023/1, n°209-210, p. 33-29.

Galtier (B.) et Mansuy (M.), « Politiques sociales locales : champs d'intervention et dépenses », *Revue française des affaires sociales*, 2011/4, p. 11-27.

Gautié, (J.) et Malangeau, (S.). « Expérimenter pour construire l'action publique : méthodes, apports et limites. », *Action publique. Recherche et pratiques*, 2024, 21(2), 9-20.

Gautié (J.), « L'évaluation des politiques de l'emploi. L'économiste, le sociologue et l'expert », *Socio-économie du travail*, 2023/2, n°14 [publié en 2025].

Goffman, (E.), 1975. *Stigmate : Les usages sociaux des handicaps*. Les Editions de Minuit.

Gorz, (A.), 1997. *Misères du présent, richesse du possible*. Paris: Gallimard.

Gourgues (G.), « Participation : trajectoire d'une dépolitisation ». *Revue Projet*, 2018, n°363, pp. 21-28.

Guilluy (T.), *Rapport de synthèse de la concertation France Travail*, avril 2023.

Grandguillaume (L.) (dir.), *Expérimenter le droit à l'emploi. Récits et analyses de l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée*, avril 2024, Editions Berger-Levrault, Boulogne-Billancourt.

Hédon C., Le Guillou D. et Goubert D., *Zéro chômeur ! Dix territoires relèvent le défi*, 2019, Editions Quart Monde/Editions de l'atelier, p. 101-103.

Helfter (C.), « La construction des politiques d'action sociale au sein des départements », *Informations sociales*, 2010/6, n°162, p. 86-91.

Higelé, (J.-P.), « Droit à l'emploi et droits salariaux : note critique sur le débat autour de la « garantie d'emploi » » *Salariat*, 2022 1(1), 139-155. <https://doi.org/10.3917/sala.001.0139>.

Hughes, (E. C.), 1958. *Men and Their Work*. Glencoe, Ill.: Free Press.

Jany-Catrice, (F.) avec l'aide de Maklouf (S.). « Les territoires candidats au projet TZC dans les Hauts-de-France : militantisme, entrepreneuriat et marketing politique », Communication au Congrès du RIODD, 19 octobre 2023.

Jany-Catrice (F.), « Territoire zéro chômeur : nouvel avatar ou dépassement des politiques néolibérales de l'emploi ? », *L'Esprit d'Archimède*, 2020/1, n°3, p. 18-20.

Jany-Catrice Florence, 2024, « L'importante phase d'incubation des expérimentations TZCLD » in colloque « La place du travailleur dans l'ESS », *Faculté de droit*, Université de Lille, 26 novembre.

Jany-Catrice (F.), Gardin (L.) et Fretel (A.), « De quoi l'inflation d'évaluations dans les expérimentations "Territoires zéro chômeur" est-elle le nom ? », *Socio-économie du travail*, 2023/2, n°14, p. 77-110.

Jany-Catrice (F.), Nirello (L.), « Une politique sociale locale consolidée par « la mobilisation territoriale ». Le cas du projet Territoire zéro chômeur de longue durée ». Entretien avec Marc Godefroy, Conseiller métropolitain à l'ESS à la Métropole Européenne de Lille (MEL), *Revue française des affaires sociales*, 2019.

Igas-IGF, L'évaluation économique de l'expérimentation visant à résorber le chômage de longue durée (ETCLD), avec la collaboration de la DARES, octobre 2019.

Igas-IGF, *Revue de dépenses : dispositifs de soutien à l'emploi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi*, 2024, 412 p.

Jatteau (A.), *Faire preuve par le chiffre ? Le cas des expérimentations aléatoires en économie*, Thèse de doctorat, Université Paris-Saclay (ComUE) 2016.

Krauss (G.), « L'échec dans la culture entrepreneuriale », *Regards croisés sur l'économie*, 2016/2, n°19, p. 117-129.

Kuehn (K.) et Corrigan (T. F.), « Hope Labor: The Role of Employment Prospects in Online Social Production », *The Political Economy of Communication*, vol. 1, n° 1, 2013

Lafore (R.), « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du "département providence" », *Revue française des affaires sociales*, 2004/4, p. 19-34.

Lallemand-Kirche, (G.), Perrot (A.) et Allot (F.). *L'évaluation économique de l'expérimentation visant à résorber le chômage de longue durée (ETCLD)*, octobre 2019. Disponible sur : www.igas.gouv.fr/spip.php?article746

Le Galès (P.) (2004), « Contrôle et surveillance. La restructuration de l'État en Grande-Bretagne », in Lascoumes P., Le Galès P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

Lefebvre (R.) « Proximité » dans *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, 2020. p.455.

L'Horty (Y.), « Territoires, emploi et politiques publiques : présentation générale », *Économie et prévision*, 2015, vol. 206-207, n° 1-2, p. 1-10.

Leloup (F.), Moyart (L.), et Pecqueur (B.) « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? » *Géographie, économie, société*, 2005, 7(4): 321-32. doi:10.3166/ges.7.321-331.

Lévesque, (B). 2002. « Les entreprises d'économie sociale, plus porteuses d'innovations sociales que les autres ? », *Cahiers du CRISES*, Collection Études théoriques, no ET2005, 23 pages.

Loncle (P.), Muniglia (V.) et Rivard (T.), « La mise en œuvre de l'expérimentation du RSA. Synthèse réalisée à partir d'enquêtes qualitatives dans cinq départements français », *Laboratoire études recherche*

et formation en action sociale (Lerfas) de l'École des hautes études en santé publique (EHESP), pour la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), 2009.

Mattina, (C.), « Chapitre 6 / Le clientélisme face à sa remise en question : Le gouvernement par la redistribution clientélaire entre (peu de) changements et (beaucoup de) continuités ». *Clientélismes urbains Gouvernement et hégémonie politique à Marseille*, Presses de Sciences Po, 2016. p.331-378.

Misset, (S.), et Siblot (Y.). 2019. « « Donner de son temps » pour ne pas être des « assistés » ». *Sociologie* Vol. 10 (1): 73-89.

Monnet (H.), *Gouverner localement l'insertion. Collectivités territoriales et associations dans la production des inégalités socio-spatiales dans la Métropole de Lyon et la Ville de Paris*, thèse soutenue à Sciences po Lyon, 2025, 624p.

Olivier de Sardan (J.-P.), « La politique du terrain », *Enquête*, 1995/1, p. 71-209.

Pillon (J.-M.), Remillon (D.) et Tuczirer (C.), « Les territoires pluriels des intermédiaires du marché du travail », *La Revue de l'Ires*, 2019, vol. 98, n° 2, p.29

Pillon (J.-M.), « Emploi », *Dictionnaire des politiques territoriales*, 2e éd., Paris, Presses de Sciences Po, 2020, p. 208.

Pollitt (C.), Bouckaert (G.) (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis. New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press.

Retsin (C.), *Analyse du processus d'institutionnalisation d'une expérimentation pour l'emploi. Le cas de « Territoires zéro chômeur de longue durée » à Jonques*, Thèse de doctorat, Laboratoire d'économie et de sociologie du travail, Aix-Marseille Université, 2022.

Rodrik (D.), "The New Development Economics: We Shall Experiment, but How Shall We Learn?" revised version of a paper prepared for the Brookings Development Conference, May 29-30, 2008.

Sarfati, François. « L'insertion professionnelle des jeunes entre précarité, incertitude et expérimentation ». *Cahiers de l'action*, 2015/2 N° 45, 2015. p.9-16.

Sarrot Jean-Christophe et Abjean Annaïg, *Repenser l'emploi avec les Territoires zéro chômeur de longue durée*, Éditions Quart Monde, 2022, 160 p.

Semenowicz (P.), Fretel (A.), Jany-Catrice (F.) et Vatan (S.), « Territoires zéro chômeur de longue durée : rupture ou convergence avec l'insertion par l'activité économique ? », *Travail et emploi*, 2022, n°168, p. 31-55.

Simonet, (M.), *Le travail bénévole. Engagement citoyen ou travail gratuit ?*, La Dispute, Paris, 2010, 224 p.

Simonet, (M.), *Travail gratuit : la nouvelle exploitation ?* Éditions Textuel, 2018.

Simonet (M.), *L'imposture du travail. Désandrocentrer le travail pour l'émanciper*, éditions 10/18, 2024

Sommier, (I.), 2015. « Sentiments, affects et émotions dans l'engagement à haut risque ». *Terrains/Théories* (2). doi:10.4000/teth.236.

Soulé Véronique, *Un emploi, c'est mon droit*, Ivry-sur-Seine, Éditions Quart Monde, 2018, 80 p.

Tabet, (A.) « L'expérimentation « Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée » : un « projet de territoire » ? » *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2022, (4): 633-52. doi:10.3917/rru.224.0633.

Tantot (A.), « Territoires zéro chômeur de longue durée : l'évaluation empêchée d'une expérimentation singulière », *Revue socio-économie du travail*, 2023.

Tantot (A.), « Qu'est-ce que le "territoire" dans T'ZCLD ? » dans Grandguillaume L. (dir.), *Expérimenter le droit à l'emploi. Récits et analyses de l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée*, avril 2024, Editions Berger-Levrault, Boulogne-Billancourt.

Tantot (A.), « Construire et se servir du territoire » dans Duverger T. (dir.), *Dynamique d'institutionnalisation de la garantie d'emploi territorialisée*, à paraître, Editions Le Bord de L'eau, Bordeaux.

Valentin (P.), Hodeau (C.), *L'assurance-emploi : pour en finir avec le chômage d'exclusion*, Lyon, Chronique sociale, Comprendre la société, 2021.

Valentin (P.), *Le droit d'obtenir un emploi : territoires zéro chômeur de longue durée genèse et mise en œuvre de l'expérimentation*, 2018, Chronique sociale, Comprendre la société.

Annexes

1. Une place pour l'expérimentation TZCLD dans le réseau pour l'emploi
2. Grilles d'entretien
 - Grille « nationale »
 - Grille « territoire candidat »
 - Grille « porteurs de projet CLE »
 - Grille « porteurs de projet EBE »
 - Grille « partenaires »
3. Documents transmis par le Fonds

1 - Une place pour l'expérimentation TZCLD dans le réseau pour l'emploi ?

L'article 4 de la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 a créé l'article L. 5311-7 du Code du travail qui concerne le réseau pour l'emploi. Ce réseau participe d'une logique de « renforcement des missions des acteurs au service du plein emploi grâce à une organisation rénovée et une coordination plus efficiente ».

Le rapport Guilluy d'avril 2023 (*Guilluy T., Rapport de synthèse de la concertation France Travail, avril 2023, p. 15*) proposait que le « réseau France Travail » (devenu le réseau pour l'emploi dans la loi de 2023) soit « une sorte d'équipe de France de l'insertion, de la formation et de l'emploi ». Dans cette lignée, l'article L. 5311-7 du Code du travail a prévu que le réseau pour l'emploi assure notamment des missions d'accueil, d'orientation, d'accompagnement, de formation, d'insertion et de placement des personnes à la recherche d'un emploi ou rencontrant des difficultés sociales et professionnelles.

Les personnes morales qui composent le réseau pour l'emploi ont toutes pour objectif de coordonner l'exercice de leurs compétences et de favoriser la complémentarité de leurs actions afin d'assurer le suivi et la continuité des parcours d'insertion ainsi que la réalisation des actions d'accompagnement socio-professionnel des bénéficiaires. Ces personnes morales sont l'État, les régions, les départements, les communes en premier lieu. Le réseau est encore constitué de l'opérateur France Travail, des missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes (elles prennent la forme d'associations ou de groupements d'intérêt public) ainsi que des organismes de placement spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap. À côté de ces membres de droit du réseau pour l'emploi, il est possible d'ajouter d'autres participants. En effet, le III de l'article L. 5311-7 du Code du travail prévoit que peuvent participer au réseau pour l'emploi :

- Les organismes publics ou privés dont l'objet consiste en la fourniture de services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi. (= France Travail, les maisons de l'emploi, les missions locales, les établissements chargés de la formation professionnelle des adultes et les organismes publics chargés du repérage des personnes les plus éloignées de l'emploi)
- Les organismes liés à l'État par une convention financière relative à l'insertion par l'activité économique des personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulière. (= les SIAE : les ateliers et chantiers d'insertions, les entreprises d'insertion, les associations intermédiaires, les entreprises de travail temporaire d'insertion, les entreprises d'insertion par le travail indépendant)
- Les entreprises de travail temporaire
- Les entreprises adaptées et entreprises adaptées de travail temporaire
- Les établissements et services d'accompagnement par le travail (qui accueillent des personnes handicapées)
- Les établissements et services de réadaptation, de préorientation et de rééducation professionnelle
- Les organismes chargés de la mise en œuvre des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi
- Les groupements qui organisent des parcours d'insertion et de qualification pour les salariés rencontrant des difficultés d'insertion
- Les missions locales
- Les caisses d'allocations familiales et les caisses de mutualité sociale agricole
- Les structures dont l'objet est l'accompagnement et la création d'entreprises pour les personnes à la recherche d'un emploi.

- Les organismes publics ou privés chargés du repérage des personnes les plus éloignées de l'emploi ou qui ne sont pas inscrites dans un parcours d'insertion suivi par un autre membre du réseau pour l'emploi ainsi que de la remobilisation et de l'accompagnement socio-professionnel de ces personnes.

Deux des organismes de cette liste retiennent l'attention pour une mise en parallèle avec l'expérimentation TZCLD, plus spécialement pour identifier si TZCLD peut ou non intégrer le réseau pour l'emploi. Il s'agit des organismes publics ou privés chargés du repérage des personnes les plus éloignées de l'emploi, et des organismes liés à l'État par une convention financière relative à l'insertion par l'activité économique (IAE) des personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières.

Les organismes publics ou privés chargés du repérage des personnes les plus éloignées de l'emploi, suite au décret n° 2024-584 du 24 juin 2024, doivent, pour obtenir cette qualité, répondre aux conditions fixées dans un cahier des charges et conclure un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens avec le préfet de la région au sein de laquelle l'organisme souhaite exercer son activité professionnelle (*C. trav., art. D. 5316-1*). La liste de ces organismes est établie par le préfet de région après avoir organisé un appel à manifestation d'intérêt régional (*C. trav., art. D. 5316-2 et arrêté du 26 juin 2024 relatif aux organismes chargés du repérage et de l'accompagnement spécifique des personnes les plus éloignées de l'emploi*). Elle est publiée chaque année (*C. trav., art. D. 5316-8*) sur le site internet de la préfecture de région (arrêté du 26 juin 2024 relatif aux modalités de publication de la liste mentionnée à l'article D. 5316-8 du Code du travail).

Le cahier des charges qui vient d'être évoqué (*arrêté du 26 juin 2024 relatif aux organismes chargés du repérage et de l'accompagnement spécifique des personnes les plus éloignées de l'emploi*) indique les conditions d'éligibilité pour bénéficier de la qualité d'organisme chargé du repérage, de la remobilisation et de l'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi. Il faut d'abord proposer un projet adapté au territoire²⁸⁷ qui intègre obligatoirement une partie relative au repérage, préciser le périmètre des activités déployées et la complémentarité de leurs activités avec les dispositifs des acteurs du réseau pour l'emploi. Les durées d'accompagnement moyennes sont comprises entre 6 et 9 mois, avec une prolongation jusqu'à 12 mois en cas de situation particulière. Ces parcours pourront même être plus courts s'ils orientent vers une inscription auprès de France Travail. Il est encore indiqué que « la finalité du parcours de remobilisation et d'accompagnement socio-professionnel reste l'accès à l'emploi de la personne et à défaut l'entrée dans les dispositifs de droit commun (inscription sur la liste des demandeurs d'emploi ou accès à la formation par exemple). »

Il existe également une condition de recevabilité de la candidature : le dispositif s'adresse à des organismes (ou opérateurs) en capacité d'aller vers les publics dits vulnérables, et en capacité de proposer des actions complémentaires à l'offre de service de l'opérateur France Travail et des autres acteurs du réseau pour l'emploi, afin d'offrir un accompagnement global et complet au regard des besoins du public ciblé, dans l'objectif de leur insertion durable dans l'emploi. Pour plus de précisions sur ce qui est entendu par « opérateur », il convient de se référer à la liste des pièces constitutives de la candidature où il est indiqué qu'il faut transmettre « 6. Les derniers statuts constitutifs de la structure signés par le/la représentant·e légal·e » avec une déclinaison en « 7. des collectivités, des associations et des sociétés ».

La démarche TZCLD peut être mise en parallèle avec ces précisions juridiques et structurelles.

TZCLD est une démarche, une expérimentation territoriale, qui ne prend en tant que telle pas une forme juridique de type collectivité, association, société telle que prévue par le cahier des charges issu de l'arrêté du 26 juin 2024 relatif aux organismes chargés du repérage et de l'accompagnement spécifique des personnes les plus éloignées de l'emploi. Elle ne correspond pas à un « opérateur ».

²⁸⁷ Les territoires visés par les AMI lancés par les préfets de région pour la mise en place de l'offre de repérage et de remobilisation semblent suffisamment larges pour englober ceux liés à l'expérimentation TZCLD.

En revanche, les entités qui souhaitent participer à cette expérimentation sont des personnes morales de droit public : des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale ou des groupes de collectivités territoriales. Ces entités sont en première ligne des composantes du réseau pour l'emploi. Par ce biais, TZCLD pourrait d'une certaine manière donc être impliqué dans le réseau pour l'emploi.

Si les collectivités participent à l'expérimentation, les deux acteurs désignés comme contribuant à la mise en œuvre du projet sont les CLE et les EBE. Ces deux composantes ne sont pas membres de droit du réseau pour l'emploi mais *quid* de leur possibilité de s'y insérer comme organismes publics ou privés chargés du repérage des personnes les plus éloignées de l'emploi ?

Concernant le CLE : la participation à l'expérimentation se manifeste par la mise en place, par les personnes morales de droit public précitées, d'un comité local chargé du pilotage de l'expérimentation, le CLE (*VII de l'article 9 de la loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020*). Elles doivent déposer une candidature qui respecte les conditions d'habilitation définies dans le cahier des charges tel que prévu par l'arrêté du 7 juin 2021 (*II de l'article 10 de la loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020*). Le CLE est un organe indispensable à la validité de la candidature. Ce cahier des charges précise qu'il est présidé et réuni par l'élu local (souvent le maire), et qu'il est « un organe de gouvernance local de l'expérimentation » destiné à établir les règles de fonctionnement. Au sein du CLE sont représentés notamment les acteurs du service public de l'emploi (*article 12 du décret n° 2021-863 du 30 juin 2021 modifié par l'article 20 du décret n° 2024-606 du 26 juin 2024*).

En tant qu'organe de gouvernance (organe, collectif, instance politique et stratégique, mais pas un organisme ou un « opérateur » au sens du cahier des charges du 26 juin 2024), le CLE ne pourrait pas lui-même être candidat, quand bien même il est celui qui « organise, avec l'opérateur France Travail et les acteurs du territoire, les modalités d'accompagnement des personnes privées durablement d'emploi participant à l'expérimentation et identifie leurs besoins de formation » (*5° de l'article 14 du décret précité*). En effet, il est juridiquement un « simple » collectif. Cela est le cas par exemple pour le CLE du territoire 33. Toutefois, certains CLE se sont constitués sous forme d'associations. Lorsqu'il s'agit d'une association de fait, comme pour le CLE du territoire 37, cela n'a pas d'incidence. En revanche, lorsqu'il s'agit d'une association de droit comme le CLE du territoire 24, cela a une incidence car il devient une structure admise en qualité d'organisme ou d'« opérateur » et est recevable sur le reste des exigences posées par le cahier des charges du 26 juin 2024. Il pourrait alors, lorsqu'il est une association de droit, candidater pour devenir un organisme chargé du repérage des personnes les plus éloignées de l'emploi.

Concernant les EBE : le cahier des charges TZCLD (*arrêté du 7 juin 2021 relatif à l'approbation du cahier des charges « Appel à projet-Expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée » »*) prévoit que soient créées des « unités d'EBE ». Cette expression désigne les entreprises de l'économie sociale et solidaire que les territoires proposent au conventionnement. Elles peuvent être des entreprises créées pour l'expérimentation ou être des unités d'EBE adossées à des structures de l'ESS préexistantes sur le territoire expérimental. Ces dernières ont la préférence de l'arrêté. La projection détaillée de l'unité devra être établie c'est-à-dire que l'organisation matérielle, l'organisation du collectif de travail et des activités, l'embauche du directeur ou de la directrice de l'EBE doivent être effectuées, l'équipe de direction projetée. Ces unités doivent donc avoir une structuration (association, entreprise, collectivité, centre communal, etc.). Elles sont employeuses puisque le directeur ou directrice de l'EBE est embauché.

Si la candidature à l'habilitation TZCLD venait à échouer, ces structures pourraient-elles postuler à la candidature d'organismes publics ou privés chargés du repérage des personnes les plus éloignées de l'emploi ? Sur la condition de recevabilité « opérateur », la réponse semble pouvoir être positive, les unités d'EBE peuvent prendre la forme d'une association, d'une entreprise, d'une collectivité, etc... Une telle affirmation positive doit toutefois être nuancée si les unités d'EBE étaient adossées à une SIAE. En effet, les SIAE entrent dans la catégorie des « organismes liés à

l'État par une convention financière relative à l'insertion par l'activité économique » (Cf. la note « création d'une 2^{ème} EBE » sur ETCLD ressources). Pour les unités d'EBE prenant la forme d'association, il existe une limite à leur éligibilité en tant qu'organisme public ou privé chargé du repérage des personnes les plus éloignées de l'emploi tenant à la nature des contrats proposés. En effet, l'objectif initial des EBE conventionnées est le CDI à temps choisi alors que les contrats proposés par les organismes publics ou privés chargés du repérage des personnes les plus éloignées de l'emploi sont par nature précaires (Cf. le cahier des charges prévu par l'arrêté du 26 juin 2024 : les durées d'accompagnement moyennes sont comprises entre 6 et 9 mois, avec une prolongation jusqu'à 12 mois en cas de situation particulière).

Il résulte de ce qui précède que, l'« expérimentation » TZCLD n'est pas en tant que tel un acteur du réseau pour l'emploi, en revanche les collectivités territoriales qui souhaitent s'investir dans l'expérimentation le sont. Ces personnes morales de droit public ne sont toutefois pas les acteurs désignés comme contribuant à la mise en œuvre de l'expérimentation. Les deux acteurs sont le CLE et l'EBE. Ces acteurs pourraient-ils devenir des organismes publics ou privés chargés du repérage des personnes les plus éloignées de l'emploi, participants potentiels du réseau pour l'emploi ? En tant qu'organe de gouvernance, le CLE ne pourrait pas lui-même postuler à la candidature d'organismes chargés du repérage des personnes les plus éloignées de l'emploi, sauf s'il est constitué sous forme d'association de droit comme cela est le cas sur certains territoires. En cas d'absence d'habilitation, les unités d'EBE, non adossées à une SIAE, qui se sont investies durant la phase pré-habilitation pourraient postuler à la candidature d'organismes chargés du repérage des personnes les plus éloignées de l'emploi sous réserve de modifier le projet d'embauche d'un contrat à durée indéterminée à temps choisi vers un contrat précaire. Cela semble peu adapté.

L'expérimentation TZCLD peut ensuite être mise en parallèle avec **les organismes liés à l'État par une convention financière relative à l'insertion par l'activité économique (IAE) des personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulière**. L'association ETCLD (en application de la loi n°2016-231 du 29 Février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée, il a été fondé une association régie par la loi du 1er juillet 1901 et le décret du 16 août 1901, ayant pour titre : « Expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée ») a pour objet d'assurer la gestion du fonds d'expérimentation créé par la loi n° 2016-231 du 29 février 2016 et confortée par la loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020. Ce Fonds, selon les statuts de l'association, a notamment pour missions « de proposer le cahier des charges de l'expérimentation ; évaluer la maturité des territoires au regard du cahier des charges ; sous condition des règles définies dans le cahier des charges, de proposer à l'habilitation du ministre les territoires ayant reçu un avis favorable pour mener l'expérimentation sur une période de 3 ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi ; de signer les conventions avec l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale, les groupes de collectivités territoriales, les organismes publics ou privés et les entreprises assurant la mise en œuvre de l'expérimentation sur ces territoires ; de financer une fraction de la rémunération des personnes embauchées dans les entreprises conventionnées et une fraction du montant de l'indemnité légale ou conventionnelle de licenciement lorsque celui-ci intervient dans les conditions prévues à l'article 11 de la loi susmentionnée ; d'approuver le programme d'actions et le fonctionnement des comités locaux pour l'emploi ; de veiller au respect par les entreprises de l'économie sociale et solidaire mentionnées au II de l'article 9 des orientations de l'expérimentation prévue au même article 9. Il apporte à ces entreprises ainsi qu'aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale ou aux groupes de collectivités territoriales volontaires l'appui et l'accompagnement nécessaires pour assurer le pilotage de l'expérimentation locale ; de produire annuellement un rapport moral et financier retraçant notamment l'ensemble des financements perçus par les entreprises mentionnées au II de l'article 9 de la loi ainsi que les sommes ayant concouru à son financement ainsi qu'à celui des comités locaux. Ce rapport présente le nombre de

personnes embauchées par ces entreprises ainsi que le montant des prestations diverses dont elles ont bénéficié l'année précédant leur embauche ; de dresser le bilan de cette expérimentation ».

L'association ETCLD, qui signe notamment les conventions avec l'État, encadre l'expérimentation laquelle vise bien l'insertion professionnelle, sur un contrat pérenne, des personnes les plus éloignées de l'emploi. Différente des autres démarches d'insertion, l'expérimentation TZCLD crée des emplois durables, supplémentaires, non-concurrents, à partir des compétences et expériences des PPDE, qui répondent à un besoin non couvert du territoire. Par ailleurs, la personne titulaire d'un CDI à temps choisi dans l'EBE peut quitter l'EBE pour expérimenter l'emploi classique puis revenir dans cette EBE en cas d'échec. Les actions de la démarche TZCLD sont bien complémentaires à celle des autres membres et participants au réseau pour l'emploi. L'expérimentation est représentée sur les territoires par les CLE et les EBE. De plus TZCLD est listé sur le site du ministère du Travail et de l'Emploi comme faisant partie des dispositifs d'insertion par l'activité économique (<https://travail-emploi.gouv.fr/acces-emploi/dispositifs-insertion>).

TZCLD pourrait donc, par le biais de l'association ETCLD, entrer dans cette catégorie d'organisme lié à l'État par une convention financière relative à l'insertion par l'activité économique (IAE) des personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulière. A défaut, elle pourrait constituer une nouvelle catégorie englobante au sein de la liste des participants potentiels au réseau pour l'emploi prévue au III de l'article L. 5311-7 du Code de travail spécifique à l'expérimentation.

De cela plusieurs conséquences sont identifiables, la participation à la gouvernance du réseau pour l'emploi, le bénéfice de moyens liés aux conventions d'objectifs et de moyens, ou encore l'inscription des personnes non encore identifiées comme demandeurs d'emploi par elle à France Travail.

Une similarité de gouvernance entre le réseau pour l'emploi et l'expérimentation TZCLD ?

L'article 4 de la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 a créé les articles L. 5311-9 et L. 5311-10 du Code du travail qui concernent la gouvernance du réseau pour l'emploi au niveau national avec le comité national pour l'emploi ainsi qu'aux niveaux territoriaux avec des comités territoriaux au niveau régional, départemental et local.

Selon le II de l'article L. 5311-9 du Code du travail « « II.-Le comité est présidé par le ministre chargé de l'emploi ou son représentant. Il est composé de représentants nationaux des personnes morales mentionnées au II de l'article L. 5311-7, des organisations syndicales de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel, des organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national, interprofessionnel et multiprofessionnel, des associations représentatives des usagers, de l'organisme mentionné au premier alinéa de l'article L. 5427-1 et de représentants nationaux des personnes morales mentionnées au III de l'article L. 5311-7. [...] »

Selon le III de l'article L. 5311-10 du Code du travail, les comités territoriaux « [...] sont présidés conjointement par le représentant de l'État dans le ressort territorial concerné et :
« 1° Au niveau régional, par le président du conseil régional ou son représentant ;
« 2° Au niveau départemental, par le président du Conseil départemental ou son représentant ;
« 3° Au niveau local, par un ou plusieurs représentants de collectivités territoriales ou de groupements de collectivités territoriales, désignés par le représentant de l'État dans le département, après avis des représentants des collectivités territoriales membres du comité local. [...] » Ce sont ensuite les articles R. 5311-16 à 19 ; R. 5311-22 à 25 et R. 5311-30 à 34 du Code du travail qui déterminent la composition des comités respectivement précités.

Les comités locaux pour l'emploi version loi plein emploi ne doivent pas être confondus avec l'organe de gouvernance chargé du pilotage de l'expérimentation TZCLD, appelé également comité local pour l'emploi.

Si l'expérimentation peut trouver sa place comme « participant » du réseau pour l'emploi, s'ajoute le fait que l'association ETCLD et les CLE de l'expérimentation fonctionnent de la même manière que le réseau pour l'emploi avec une gouvernance dont la composition n'est pas identique mais proche. Ils ont en commun, au niveau national, les représentants des personnes morales de droit public et les représentants des organisations syndicales et organisations professionnelles, et, au niveau local, les représentants des collectivités territoriales.

En effet, selon l'article 5 des statuts de l'association ETCLD, intitulé « composition de l'association ETCLD », l'association se compose « I. des membres de droit mentionnés au I de l'article 1 du décret en vigueur : 1) Un groupe composé de deux représentants de l'État, désignés par arrêté du ministre chargé du travail et de l'emploi ; 2) Un groupe composé d'un représentant de chaque organisation syndicale de salariés représentative au plan national et interprofessionnel, désigné, sur proposition de son organisation, par arrêté du ministre chargé de l'emploi ; 3) Un groupe composé d'un représentant de chaque organisation professionnelle d'employeurs représentative au plan national et interprofessionnel, désigné, sur proposition de son organisation, par arrêté du ministre chargé de l'emploi ; 4) Un groupe composé d'un représentant de chaque organisation professionnelle d'employeurs représentative au plan national multiprofessionnel, désigné, sur proposition de son organisation, par arrêté du ministre chargé de l'emploi ; 5) Un groupe composé de cinq représentants de divers organismes : a) Un représentant du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, désigné, sur proposition du conseil, par arrêté du ministre chargé de l'emploi ; b) Un représentant du Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire, désigné, sur proposition du conseil, par arrêté du ministre chargé de l'emploi ; c) Un représentant de Pôle emploi, désigné, sur proposition de Pôle emploi, par arrêté du ministre Chargé de l'emploi ; d) Un représentant de l'Union nationale des missions locales désigné, sur proposition de l'union, par arrêté du ministre chargé de l'emploi ; e) Un représentant du Conseil de l'inclusion dans l'emploi, désigné, sur proposition du conseil, par Arrêté du ministre chargé de l'emploi ; 6) Un groupe de représentants des comités locaux des territoires habilités mentionnés à l'article 9 de la loi du 14 décembre 2020 susvisée, après leur mise en place, désignés, sur proposition de l'association gestionnaire du fonds, par arrêté du ministre chargé de l'emploi. Dans le cas de CLE avec une co-présidence, le territoire expérimental devra désigner un des co présidents pour représenter le Comité local au Conseil d'Administration du Fonds ; 7) Un groupe de cinq personnalités qualifiées désignées par arrêté du ministre chargé de l'emploi ; 8) Un groupe de cinq représentants des collectivités territoriales, désignés selon la répartition suivante : a) Un représentant de l'Association des régions de France, désigné sur proposition de l'association ; b) Un représentant de l'Assemblée des départements de France, désigné sur proposition de l'assemblée ; c) Un représentant de l'Assemblée des communautés de France, désigné sur proposition de l'assemblée ; d) Un représentant de l'Association des maires de France, désigné sur proposition de l'association ; e) Un représentant de l'association nationale des collectivités territoriales pour la formation, l'insertion et l'emploi, dénommée « Alliance Villes Emploi », désigné sur proposition de l'association. II. des membres admis par le Conseil d'administration, sur présentation à celui-ci par le Président de l'association. »

De même, selon l'article 12 du décret du 30 juin 2021, le comité local pour l'emploi est composé, pour le territoire de l'expérimentation : 1° De représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements parties prenantes à l'expérimentation, dont au moins un représentant du département et un représentant de la collectivité porteuse de l'expérimentation, désignés par leur assemblée respective ; 2° D'un représentant du préfet de département ; 3° D'un représentant de l'opérateur France Travail ; 4° D'un représentant de la direction et d'un représentant des salariés des entreprises conventionnées par l'association gestionnaire du fonds, désignés par le comité local pour l'emploi ; 5° D'un représentant des acteurs économiques locaux, notamment du secteur de l'insertion par l'activité économique, désigné par le comité local pour l'emploi ; 6° D'un représentant des personnes privées durablement d'emploi, désigné par le comité local pour l'emploi ; 7° D'un représentant de l'association gestionnaire du fonds d'expérimentation territoriale. Il peut

comprendre des membres supplémentaires relevant de ces mêmes catégories, dont le nombre et les modalités de désignation sont fixés dans le règlement intérieur mentionné à l'article 13. Il est présidé par l'élu représentant la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale dont relève le territoire habilité pour l'expérimentation. Lorsque le territoire habilité relève de plusieurs collectivités, une co-présidence est organisée. Le comité local pour l'emploi peut déléguer à son président les désignations prévues aux 4°, 5° et 6°. »

2 - Grilles d'entretien

Grille « nationale »

Pour : acteurs du Fonds, de l'association TZC.

Genèse et évolution de l'expérimentation TZCLD

1. Pouvez-vous vous présenter et présentez votre parcours (étude, parcours professionnel) ?
2. Depuis quand connaissez-vous le projet TZCLD ? Comment l'avez-vous connu ?
3. Pouvez-vous me présenter votre rôle/mission de [fonction] ?
4. Le cas échéant : Pourriez-vous me présenter votre rôle lors de la genèse de TZCLD (élaboration de la première loi, etc.) ?
5. Le cas échéant : après le vote de la première loi, pouvez-vous me raconter les débuts de l'association TZCLD/du Fonds d'expérimentation ?
6. Quel regard portez-vous sur l'évolution : de l'expérimentation TZCLD ? Quels changements sont intervenus entre la 1^{ère} et la 2^{nde} loi ?
7. Le cas échéant : Pouvez-vous revenir sur l'élaboration de la seconde loi ? Quel a été le rôle de l'association TZ ? Et celui du Fonds ?
8. Comment les missions du Fonds et de l'association TZ sont-elles réparties ?

Relations national/local

9. Comment qualifieriez-vous les relations national/territoires ?
10. Et les relations avec l'Etat central ?
11. Avez-vous participé à l'instruction d'un dossier de candidature de la deuxième loi ? Si oui, pouvez-vous revenir sur cet exercice ? Quel était votre rôle ? Comment cela se déroule ?
12. Pour les chargés de suivi/administrateur référent : En tant que chargé de suivi/administrateur référent : quel est votre rôle par rapport aux équipes locales ?

Visions et représentations + devenir de TZ

13. Qu'est-ce qui compte le plus dans TZCLD selon vous (dignité des PPDE, revenus, droit au travail, production utile, dynamique territoriale...) ?
14. Selon vous, quel est le modèle d'entreprise que propose une EBE ?
15. L'EBE a-t-elle vocation à être rentable, à générer du chiffre d'affaires ?
16. Selon vous, le projet TZCLD est-il différent des politiques d'insertion ou des politiques d'emploi habituelles ?
17. Selon vous l'EBE doit-elle poursuivre un objectif de tremplin (moyen de réinsérer les CLD sur le marché du travail) ou doit-elle embaucher ses employés de façon pérenne ?
18. Pourquoi expérimenter ? A quoi sert l'expérimentation ?
19. Selon vous quels sont les différents scénarios du devenir de TZ ?
20. Comment envisagez-vous la gouvernance nationale de l'expérimentation et le rôle du Fonds d'expérimentation/l'asso TZ dans le cadre d'une extension massive de TZCLD ?
21. Quelle serait la place des départements dans la troisième loi ?
22. A plus grande échelle, comment finance-t-on une loi de droit à l'emploi ? Quelles sont les sources de ce financement ? Quels sont les différents scénarios de financement à grand échelle ?

Grille « territoire candidat »

Présentation

1. Vous présenter (Nom, prénom, expériences passées et fonctions actuelles)
2. Comment avez-vous été amené à travailler sur TZC ?
3. Quelle est votre fonction/ rôle/apport au sein de l'expérimentation TZCLD ?

Émergence du projet sur le territoire

4. Quelle est votre connaissance sur la naissance de l'idée même du projet TZCLD sur ce territoire ?
5. A quelle date/période a émergé l'idée du projet TZCLD ? Y a-t-il une raison qui explique que cela ait eu lieu à cette période plutôt qu'à une autre ?
6. Qui a participé à sa genèse ?
7. Savez-vous par qui l'initiative a été portée sur le territoire de en premier (Ville? Associations ? Éducation populaire ? initiative solitaire ? autre ?) ?
8. Facteurs qui ont incité à s'engager : Qu'est ce qui les a (ou vous) poussés à (vous) s'engager dans TZC ? Qu'est ce qui a séduit (valeurs etc.) ?
9. Est-ce que d'autres initiatives en faveur de l'emploi et de l'insertion ont déjà été prises du territoire et comment cela s'articule-t-il avec TZC ?
10. **Avant d'envisager d'être territoire candidat**, aviez-vous une bonne information/connaissance de ce qu'impliquait pour vous concrètement l'expérimentation ? Ressources monétaires, humaines, temps, disponibilité, partenaires etc.
11. **Quels partenaires ont-ils été mobilisés?** Partenaires économiques ? (Chambre de commerce, commerçants) ? Sociaux (Économie sociale et solidaire, CCAS) ? Publics ? Autres ?
12. Est-ce que ces partenaires se connaissaient et travaillaient déjà ensemble avant de se lancer dans TZCLD ?
13. Y a-t-il eu des difficultés pour mobiliser ces partenaires ? Savez-vous quelles étaient les finalités attribuées à TZCLD par chacun de ces partenaires ? Est-ce que les partenaires avaient des conceptions différentes de l'emploi ou du travail ? Des réticences à TZC chez les acteurs de l'emploi ?
14. Le soutien du Département et des élus ont-ils été facile à obtenir ?
15. **Comment avez-vous financé la préparation de la candidature ?** (*en gros avoir le souci dans le questionnaire du modèle économique de la préparation*). Quel est le montant ?
16. Avez-vous une idée du coût que représente la candidature en temps et en moyens humains ?
17. Comment est composé le CLE ? Fonctionne-t-il déjà ? Depuis quand
18. Est-ce que le directeur ou la directrice de l'EBE est déjà recruté ? Qui le paye ?

Dans les questions ci-dessus, on fait implicitement l'hypothèse que le projet a fonctionné, au moins en partie. Des questions spécifiques sont élaborées pour les territoires qui à un moment ou à un autre ont abandonné l'idée de se lancer dans l'expérimentation.

Valeurs portées

19. Selon vous l'EBE doit-elle poursuivre un objectif de tremplin (moyen de réinsérer les CLD sur le marché du travail) ? ou une EBE doit-elle embaucher ses employés de façon pérenne ?
20. Y a-t-il eu des débats entre les partenaires à ce sujet ?
21. Quelle est votre position face au soutien financier des pouvoirs publics ?
22. L'EBE a-t-elle vocation à être rentable à générer du chiffre d'affaires ?

23. L'EBE doit-elle être flexible et s'adapter à l'état du marché du travail sur le territoire qu'elle englobe ?
24. Que pensez-vous de la notion d'exhaustivité (dans l'EBE, ou de territoire ?) ?
25. Qu'est-ce qu'une activité ou un travail d'utilité sociale pour vous, et selon les (autres) porteurs de projet ?
26. Est-ce que, selon vous, les relations de travail et les relations hiérarchiques sont de même nature ou devraient être de même nature que dans une entreprise classique ?

Spécificités du projet

27. Existe-t-il déjà des idées d'activités pour la/les futures EBE ? Comment avez-vous procédé pour les choisir ? Est-ce qu'il y a eu des débats entre les partenaires sur ces activités ?
28. Ces activités ont-elles démarré avant l'habilitation ? Si oui lesquelles ? Pourquoi avoir voulu lancer ces activités ?
Si oui, est-ce qu'elles génèrent déjà un chiffre d'affaires ? Qui « collecte » ce CA ?
29. Des locaux ont-ils déjà été mis à disposition (location, prêt, autre) pour les futures EBE ?
30. Le territoire candidat veut-il reproduire ce qui a été déjà fait ou – y. a-t-il des territoires sources d'inspiration ?
31. Qu'est-ce qui fait, selon vous, l'originalité du projet sur ce territoire ?
32. Quel regard portez-vous sur le travail réalisé par la Grappe ?
33. Quelles ont été vos relations avec le Fond, l'association ?
34. Les difficultés rencontrées, les freins (autre que ceux évoqués) ?

Le rapport aux personnes privées durablement d'emploi

35. Comment les chômeurs de longue durée ont-ils été mobilisés en amont du projet ?
36. De quelle manière cette initiative a-t-elle été diffusée ? (journaux locaux, réseaux sociaux...)
37. Est-ce qu'il a été difficile de mobiliser les PPDE ? Qui s'en est chargé ?
38. Combien sont-ils aujourd'hui (liste de mobilisation) ? Combien étaient-ils au départ pour monter les activités ?
39. Si le projet a quelques années, combien en reste-t-il de mobilisés effectivement ?
40. Des PPDE sont-elles retournées sur le marché du travail classique suite à leur participation au projet TZC ?
41. Quelle proportion des PPDE est au RSA environ ?
42. Est-ce qu'il y a eu des discussions avec les PPDE sur ce que travailler ou avoir un emploi veut dire ?

V. La gestion de l'attente

43. Depuis que vous avez commencé à initier ce projet, comment avez-vous géré ce temps long de l'attente ? (personnellement)
44. Comment l'ont géré les acteurs porteurs du projet (mairie etc.)
45. Comment les chômeurs de longue durée l'ont vécu ou le vivent ?

Rapport au Fonds

46. Pouvez-vous revenir sur l'instruction de votre dossier de candidature par le Fonds d'expérimentation ?
47. Quand ont eu lieu les premières relations avec lui ? Comment cela s'est passé ?
48. Quel est votre vécu, celui des porteurs du projet, celui des PPDE dans ces relations au Fonds ?

Tensions

49. Quelles sont les valeurs du projet ?

- 50. Est-ce que valeurs différentes portées par d'autres (par qui ?) ?
- 51. Comment se résout le conflit de valeur s'il existe ? « Fabrique de consensus » ?
- 52. Tension RH ?
- 53. Régulation des tensions RH ?
- 54. Autres tensions perceptibles ?

Conclusions

- 55. Avez-vous des inquiétudes quant à l'évolution de votre projet ? sur quels aspects ?
- 56. De l'optimisme ? Sur quels aspects ?
- 57. Rétrospectivement, diriez-vous que vous avez bien fait de vous lancer dans l'expérimentation ? Qu'est-ce que cela vous a apporté ?
- 58. Pensez-vous que nous pourrions contacter d'autres personnes qu'il serait important d'écouter ?

Grille « porteurs de projet CLE »

Pour : président·es CLE équipe projet CLE

Partie 2 : terrains principaux et de comparaison.

Questions introductives (parcours et territoire) :

1. Pouvez-vous vous présenter et présentez votre parcours (étude, parcours pro) ?
2. En quelques mots, pourriez-vous présenter votre territoire ?
3. Comment votre territoire s'est-il lancé dans une candidature à TZ ? Quelles difficultés avez-vous rencontrées ? Comment a été vécu la période de préparation de la candidature/l'instruction ?
4. Comment résumeriez-vous le quotidien d'un·e *président·e de CLE / chef·fe de projet CLE* ?
5. Comment le projet est-il perçu sur le territoire par la population ?

Fonctionnement des CLE et rapports aux EBE

6. Pour vous qu'est-ce qu'un CLE ? Comment le présenteriez-vous à une personne qui ne connaît pas le projet ? Quel est son rôle ?
7. Comment se répartissent les rôles entre le CLE/l'équipe projet/la commune ?
8. Qui est membre du CLE ? Retrouve-t-on des personnes qui siègent au CLE et au conseil d'administration de l'EBE ? Qui définit l'ordre du jour du CLE ?
9. Comment votre CLE est-il organisé (groupe de travail, commission, etc.) ? A quelle fréquence se réunit-il ?
10. De quels moyens humains dispose-t-il ? Par qui sont portés les postes ?
11. Comment l'équipe projet est-elle financée ? Qui recherche les financements ?
12. Quelles décisions se prennent au sein des CLE ? Comment (et avec qui) les sujets sont-ils travaillés en amont ?
13. Quels sont les principaux acteurs « moteurs » au sein du CLE ?
14. Quelle est la place des communes (ou l'intercommunalité) et des élus locaux dans vos projets ?
15. Comment s'organisent les relations entre le CLE et les EBE de vos territoires ? Comment les périmètres de chacun (CLE et EBE) sont-ils définis et ont-ils évolués sur vos territoires (choix des activités et embauches notamment) ?
16. Des conflits entre le CLE et les EBE sont-ils apparus au cours de l'expérimentation ? Comment les avez-vous réglés ?

Les pratiques effectives des CLE et les « fondamentaux » du « projet idéal » de TZCLD

17. Quelles actions avez-vous menées pour identifier les personnes privées d'emploi ?
18. Comment les personnes sont-elles suivies/accompagnées une fois le premier contact établi ?
19. Qu'est-ce qu'être volontaire signifie pour vous ?
20. Comment les embauches (à la fois le calendrier des embauches et les profils) en EBE sont-elles décidées ?
21. Comment les personnes privées d'emploi et les salariés des EBE sont associé·es à la prise de décision au sein du CLE ? Au sein de l'EBE ?
22. Un accompagnement est-il proposé par le CLE aux salariés de l'EBE ?
23. Observez-vous des situations de non-recours à TZCLD ? Quelles en sont les raisons ?

24. Quelle est votre interprétation de ce qu'est l'exhaustivité ? Pensez-vous que c'est un objectif atteignable ?
25. Comment les activités des EBE ont-elles été identifiées ?
26. Comment est appliqué le principe de non-concurrence sur votre territoire ? Des conflits autour de la concurrence ont-ils eu lieu sur vos territoires ? Si oui, comment les avez-vous gérés ?

Le rôle des acteurs de l'emploi et de l'insertion

27. Quels sont vos principaux partenaires dans le champ de l'emploi et de l'insertion ?
28. Quelles relations entretenez-vous avec ...
 - a. Les SIAE
 - b. Les entreprises de travail adapté (ESAT/EA)
 - c. Le Conseil départemental
 - d. France Travail/Pôle Emploi (conseillers, directeurs d'agence, directeurs territorial)
 - e. Mission locale
 - f. L'Etat : préfet, sous-préfet, DDETS/DDETSP, Dreet.
 - g. Les organismes de formation

TZ et la réforme « France Travail »

29. Quelle est votre lecture de la réforme France Travail ? Cette réforme a-t-elle un impact sur votre travail quotidien ?

Les liens entre l'expérimentation territoriale et le monde économique local

30. Avec quels acteurs économiques travaillez-vous ? Quelles sont les interactions entretenues avec eux ?
31. Quel regard les acteurs économiques du territoire portent sur le projet ?

Les rapports Fonds d'expérimentation/territoires le national

32. Quel accompagnement le Fonds d'expérimentation vous fournit-il ?
33. Quelles sont vos interactions avec le Fonds d'expérimentation ? Sont-elles fréquentes ?
34. Et l'association TZCLD ?
35. Comment qualifieriez-vous l'autonomie du niveau local par rapport au niveau national ? Quelle est la place du territoire dans TZ ?

Visions et représentations

36. Qu'est-ce qui compte le plus dans TZCLD selon vous (dignité des PPDE, revenus, droit au travail, production utile, dynamique territoriale ...) ?
37. Selon vous, le projet TZCLD est-il différent des politiques d'insertion ou des politiques d'emploi habituelles ?
38. Selon vous l'EBE doit-elle poursuivre un objectif de tremplin (moyen de réinsérer les CLD sur le marché du travail) ou doit-elle embaucher ses employés de façon pérenne ?
39. Selon vous, quel est le modèle d'entreprise que propose une EBE ?
40. Quelle est votre position face au soutien financier des pouvoirs publics ?
41. L'EBE a-t-elle vocation à être rentable à générer du chiffre d'affaires ?
42. Pourquoi expérimenter ? A quoi sert l'expérimentation ?
43. Selon vous quels sont les différents scénarios du devenir de TZ ?

Grille « porteurs de projet EBE »

Pour : président·es EBE, équipe de direction EBE, salarié·es EBE.

Partie 2 : terrains principaux et de comparaison.

Questions introductives (parcours et territoire) :

1. Pouvez-vous vous présenter et présenter votre parcours (étude, parcours professionnel) ?
2. En quelques mots, pourriez-vous présenter votre territoire ?
3. Avez-vous participé à la candidature ? Si oui, quel était votre rôle ?
4. Comment résumeriez-vous votre quotidien ?
5. Comment le projet est-il perçu sur le territoire par la population ?

Fonctionnement des CLE et rapports aux EBE

6. Pour vous qu'est-ce qu'un CLE ? Quel est son rôle ?
7. Quels sont les principaux acteurs « moteurs » au sein du CLE ?
8. Quelles décisions se prennent au sein des CLE ? Comment (et avec qui) les sujets sont-ils travaillés en amont ?
9. Comment s'organisent les relations entre le CLE et les EBE de vos territoires ? Comment les périmètres de chacun (CLE et EBE) sont-ils définis et ont-ils évolués sur vos territoires (choix des activités et embauches notamment) ?
10. Des conflits entre le CLE et les EBE sont-ils apparus au cours de l'expérimentation ? Comment les avez-vous régulés ?
11. Quelle place les élus locaux et les communes/interco occupent-ils dans le projet ?

Les pratiques effectives des CLE et les « fondamentaux » du « projet idéal » de TZCLD

12. Comment les embauches (à la fois le calendrier des embauches et les profils) en EBE sont-elles décidées ?
13. Comment les personnes privées d'emploi et les salariés des EBE sont associées à la prise de décision au sein du CLE ? Au sein de l'EBE ?
14. Un accompagnement est-il proposé par le CLE aux salariés de l'EBE ?
15. Comment les activités des EBE ont-elles été identifiées ?
16. Comment est appliqué le principe de non-concurrence sur votre territoire ? Des conflits autour de la concurrence ont-ils eu lieu sur vos territoires ? Si oui, comment les avez-vous gérés ?

Le rôle des acteurs de l'emploi et de l'insertion

17. Quels sont vos principaux partenaires dans le champ de l'emploi et de l'insertion ?
18. Quelles relations entretenez-vous avec ...
 - h. Les SIAE
 - i. Les entreprises de travail adapté (ESAT/EA)
 - j. Le Conseil départemental
 - k. France Travail/Pôle Emploi (conseillers, directeurs d'agence, directeurs territorial)
 - l. Mission locale
 - m. L'Etat : préfet, sous-préfet, DDETS/DDETSP, Dreetts.
 - n. Les organismes de formation

Les liens entre l'expérimentation territoriale et le monde économique local

19. Avec quels acteurs économiques travaillez-vous ? Quelles sont les interactions entretenues avec eux ?
20. Quel regard les acteurs économiques du territoire portent sur le projet ?

Les rapports entre le national / le Fonds d'expérimentation / les territoires

21. Quelles sont vos interactions avec le Fonds d'expérimentation ? Sont-elles fréquentes ?
22. Comment qualifieriez-vous l'autonomie du niveau local par rapport au niveau national ?
Quelle est la place du territoire dans TZ ?

Visions et représentations

23. Qu'est-ce qui compte le plus dans TZCLD selon vous (dignité des PPDE, revenus, droit au travail, production utile, dynamique territoriale ...) ?
24. Selon vous, quel est le modèle d'entreprise que propose une EBE ?
25. Quelle est votre position face au soutien financier des pouvoirs publics ?
26. L'EBE a-t-elle vocation à être rentable, à générer du chiffre d'affaires ?
27. Selon vous, le projet TZCLD est-il différent des politiques d'insertion ou des politiques d'emploi habituelles ?
28. Selon vous l'EBE doit-elle poursuivre un objectif de tremplin (moyen de réinsérer les CLD sur le marché du travail) ou doit-elle embaucher ses employés de façon pérenne ?
29. Pourquoi expérimenter ? A quoi sert l'expérimentation ?
30. Selon vous quels sont les différents scénarios du devenir de TZ ?

Grille « partenaires »

Pour : : autre élu.e local.e, SIAE, Etat, CD, autres acteurs du SPE, partenaires associatifs ou économiques.

Partie 2 : terrains principaux.

Questions introductives (parcours et connaissances de TZCLD) :

1. Pouvez-vous vous présenter et présentez votre parcours (étude, parcours professionnel) ?
2. Depuis quand connaissez-vous le projet TZCLD ? Comment l'avez-vous connu ?
3. Que retenir de vous du projet TZCLD ? De ses principes ?
4. Avez-vous l'impression d'adhérer à celui-ci ? Si oui/si non, pourquoi ?
5. Selon vous, le projet TZCLD est-il différent des politiques d'insertion ou des politiques d'emploi habituelles ?
6. Selon vous l'EBE doit-elle poursuivre un objectif de tremplin (moyen de réinsérer les CLD sur le marché du travail) ou doit-elle embaucher ses employés de façon pérenne ?
7. Savez-vous comment votre territoire s'est-il lancé dans une candidature à TZCLD ? Avez-vous participé à la candidature ? Si oui, quel était votre rôle ?
8. Quel est votre regard sur la situation actuelle du projet TZCLD au niveau local ?
9. Comment le projet est-il perçu sur le territoire par la population ?

Implication dans le projet TZCLD

10. Pour vous qu'est-ce qu'un CLE ? Quel est son rôle ?
11. Quelles décisions se prennent au sein des CLE ? Comment (et avec qui) les sujets sont-ils travaillés en amont ?
12. Comment jugeriez-vous l'implication des acteurs du SPE/des entreprises dans le projet ? Comment le CLE travaille-t-il avec les acteurs du SPE/les entreprises du territoire ?
13. Et avec les SIAE/entreprises de travail adapté ?
14. Quelle est votre implication au sein du projet (membre du CLE, membre d'une commission ou d'un groupe de travail, accompagnement social, etc.) ?
15. Quels moyens (humains, financiers, etc.) votre structure/entreprise/association met-elle à disposition du projet ?
16. Quelle est la position de vos élus/votre direction vis-à-vis du projet TZ ? Ou : comment votre équipe s'implique-t-elle dans le projet TZ ?
17. Pour les acteurs du SPE : Participez-vous à l'identification des personnes privées d'emploi ? A leur accompagnement ?
18. Comment les embauches (à la fois le calendrier des embauches et les profils) en EBE sont-elles décidées ? Participez-vous à ce processus ?
19. Avez-vous participé à l'identification des activités des EBE ? Si oui, à quel titre/comment ?
20. Comment est appliqué le principe de non-concurrence sur votre territoire ? Participez-vous à son application ?
21. Pour conclure, quel est votre vision de l'avenir (au niveau local et national) de TZCLD ?

3- Documents transmis par le Fonds

L'équipe de recherche a renommé certains des documents.

Type de document	Nom
Livret	Livret d'information appel à projet 2 ^e phase d'expérimentation
Document de travail	Document d'habilitation : procès-verbaux de la commission d'examen du Fonds grille d'analyse, rapport d'instruction
Rapport	Synthèse de pilotage
Cahier des charges	Cahier des charges loi 1
Note	Note financement de l'expérimentation
Note	Note plan comptable
Note	Note Comptabilité et suivi analytique
Note	Note Évolution modalité de calcul de l'ETP pris en charge
Note	Note proposition d'approche du coût net
Courrier	Note éléments langage modèle économique des EBE
Note	Note accord collectif
Note	Note Synesi
Rapport	Bilan final ETCLD
Note	Note Conseils départementaux
Note	Note stratégie d'exhaustivité
Note	Note cadre expérimental TZCLD ATD ETCLD
Note	Note organisation supra
Document de travail	Comptes annuels du Fonds 2016 – 2022
Document de travail	Composition et PV CA du Fonds 2016 – 2023
Document de travail	PV AG du Fonds depuis 2016
Rapport	Bilan des membres du CA d'ETCLD (CFDT, UDES, FNSEA, etc.)
Note	Note financement équipe projet
Note	Note privation d'emploi
Note	Convention avec Pôle Emploi
Note	Note statut EBE
Note	Note encadrement intermédiaire
Note	Note relations entre l'IAE et TZCLD
Note	Note sorties post-EBE
Note	Note dialogue social EBE
Note	Note fonction RH dans une EBE
Note	Note mise à disposition de personnel
Note	Note utilisation de la suspension de contrat en EBE

Note	Note prestation de service - prêt de main d'œuvre
Note	Note référentiel managérial des EBE
Note	Note PIC IAE
Note	Note formation
Note	Note complémentarité

Sommaire complet

Sommaire global	2
Acronymes	6
Introduction générale	9
1. Territoires zéro chômeur de longue durée. Une expérimentation singulière dans le champ des politiques de l'emploi.....	9
2. État de l'art	10
3. Ces constats et questions nous ont amenés à traiter deux axes dans ce rapport	11
Chapitre 1. Méthodologie de l'enquête.....	13
1.1. L'enquête qualitative et l'anonymisation	13
1.1.1. Un échantillonnage délicat à réaliser dans le cas de la période d'incubation	14
1.1.2. Une hyperlocalisation des expérimentations. Intérêts et risques de l'idiosyncrasie des expérimentations	15
1.2. Présentation de l'échantillon	18
1.2.1. Présentation des « terrains » mobilisés dans la première partie.....	19
1.2.2. Présentation des territoires d'enquête de la partie 2.....	23
1.2.3. Les territoires qui ont été investigués et les entretiens réalisés (bilan quantitatif). 24	
Partie 1 – Les effets de la période d'incubation sur l'expérimentation TZCLD	28
Introduction partie 1	29
Chapitre 2. Ce que l'on désigne comme « période d'incubation ».....	32
2.1. Le cycle de vie de la période d'incubation	33
2.2. Description de la période d'incubation dans les territoires analysés	34
2.2.1. Les principales caractéristiques de la période d'incubation.....	34
2.2.2. Spatialisation des territoires sur deux terrains, selon leur rapport à l'incubation.....	39
2.3. La spécificité de la période d'incubation tient aussi à celle de l'appel à projets	41
2.4. La période d'incubation constitue en soi une activité expérientielle en dehors du champ de vision des évaluateurs	43
Chapitre 3. Les conditions institutionnelles de l'expérimentation dans sa version 2^{ème} loi	46
3.1. L'encadrement de l'expérimentation par la deuxième loi de 2020.....	46
3.1.1. Quelques rappels sur la première loi.....	46
3.1.2. La modification dans la composition du CLE	47
3.1.3. Le passage par le Conseil d'État, une étape et une incertitude supplémentaires	49
3.1.4. Le niveau de la CDE	50
3.2. Les 6 axes du cahier des charges pour la 2 ^e phase d'expérimentation, ou comment démontrer, par l'action, l'engagement des acteurs	50
3.2.1. Présentation du cahier des charges	50
3.2.2. Un cahier des charges qui a des vertus	53

3.2.3. Des indicateurs et normes de gestion imposés par le cahier des charges	53
3.2.4. Un cahier des charges levier de standardisation.....	54
3.2.5. Mais alors, une fois encore, que veut dire « expérimenter » ?	55
3.3. Le Pouvoir de <i>veto player</i> des Conseils départementaux	55
3.3.1. Le financement obligatoire de T'ZCLD par les Conseils départementaux : la pomme de la discorde.....	56
3.3.2. Les arguments mobilisés par les premiers Conseils départementaux frondeurs.....	59
3.3.3. Les positionnements divers des Conseils départementaux	61
3.3.4. Des droits de veto qui ont des effets considérables sur les porteurs de projet et les privés d'emploi	66
Chapitre 4. Les effets de la longue durée de la période d'incubation	69
4.1. Les représentations de la période d'incubation et de sa longue durée	69
4.1.1. Une longue durée d'incubation, ressource pour la mobilisation des acteurs.....	70
4.1.2. Une durée d'incubation parfois contre-productive et source de démobilisation.....	72
4.2. Une intériorisation de la contrainte de temps d'incubation par les acteurs locaux	75
4.3. Susciter et maintenir la mobilisation.....	76
4.3.1. Quelques innovations sociales pour maintenir la mobilisation des PPDE.....	77
4.3.2. Mais des difficultés de mobilisation du fait de la durée de l'incubation et des risques associés	79
4.4. Ce que l'attente produit sur les personnes privées d'emploi.....	81
4.4.1. De quelques vertus	81
4.4.2. Mais des inquiétudes fortes vis-à-vis de la longue période d'incubation et une période qui maintient les personnes privées d'emploi dans la précarité.....	82
4.4.3. Le temps long de l'incubation versus le temps de l'urgence des personnes privées d'emploi	84
4.4.4. Un renforcement de la défiance vis-à-vis des institutions	85
4.5. Les spécificités émotionnelles de la période d'incubation.....	86
4.5.1. « Il y a eu de la frustration, de la colère, de la tristesse ».....	86
4.5.2. Les conséquences individuelles et collectives en cas d'ajournement ou d'abandon....	88
4.6. Le temps de l'urgence politique (montrer que ça marche) <i>vs.</i> le temps de la mise en place d'un projet complexe.....	90
Conclusion	92
Chapitre 5. Mobiliser des ressources importantes et organiser l'activité.....	94
5.1. Quelques études de cas à propos des coûts suscités par la période d'incubation.....	94
5.2. La ressource que constitue l'héritage d'une gouvernance territoriale antérieure	96
5.3. Les ressources économiques mobilisées	98
5.3.1. Les locaux sont une ressource clef.....	98
5.3.2. Des ressources humaines d'ampleur.....	101
5.3.3. Des ressources bénévoles	103

5.3.4. L'aide d'autres institutions	106
5.4. Une organisation déjà (partiellement) en place	107
5.4.1. CLE et EBE en place	107
5.4.2. Test ou lancement d'activités économiques	110
5.5. Les conséquences des ressources « considérables » à mobiliser pendant la période d'incubation sources d'inégalités territoriales	114
5.5.1. Les inégalités territoriales.....	114
5.5.2. Les abandons	116
Conclusion	119
Chapitre 6. Ce que l'instruction dit des rapports du Fonds d'expérimentation aux territoires et au projet TZCLD	120
6.1. Le processus d'instruction : un parcours du combattant	120
6.2. Des exigences plus informelles qui éclairent la vision politique du Fonds d'expérimentation	123
6.3. Une période d'instruction qui cristallise des tensions entre le local et le national.....	127
6.4. Les effets de l'instruction sur les territoires et le projet TZCLD : entre standardisation, sécurisation, résistance et contournement de la règle.....	129
Conclusion	133
Conclusion de la partie 1- « Expérimenter avant l'expérimentation »	134
1- Les effets de la période d'incubation sur l'expérimentation et l'évaluation de cette expérimentation.....	134
2- Une période d'incubation qui engendre des inégalités territoriales.....	134
3. Glissement dans la répartition des risques de l'expérimentation	135
4- La période d'incubation source de biais dans l'expérimentation	135
Partie 2- Entre normalisation et autonomie des expérimentations TZCLD : l'enchâssement des intérêts et jeux d'acteurs dans la mise en œuvre des expérimentations	137
Introduction	138
Chapitre 7. Les pratiques effectives de gouvernance : réalité plurielle des CLE et rapports aux EBE.....	143
7.1. Formes et lieux de la délibération dans les territoires d'expérimentation.....	143
7.1.1. Le CLE comme instance plénière d'information plus que de délibération ?	144
7.1.2. Commissions et comités, lieux de délibération réelle ?	147
7.1.3. Une dynamique d'essoufflement des CLE avec le temps ?	149
7.2. Des équipes projet aux périmètres et aux ressources inégales.....	153
7.2.1. Des moyens inégaux entre les équipes projets	153
7.2.2. Le travail bénévole auprès des équipes projets	157
7.3. Interprétations, coopérations et conflits locaux autour des responsabilités partagées	159
7.3.1. Une tentative inaboutie de clarifier les rôles et responsabilités des CLE et EBE	159
7.3.2. Une diversité locale qui persiste dans l'interprétation des responsabilités du CLE et de l'EBE	161

Conclusion	163
Chapitre 8. L'interprétation des principes du « droit à l'emploi »	164
8.1. Définir localement la privation d'emploi et les critères d'éligibilité à l'expérimentation...	164
8.2. « Aller vers » ? Pratiques d'identification des PPDE volontaires	166
8.3. Du volontariat à la sortie de la privation d'emploi : trier et orienter pour opérationnaliser le droit territorial à l'emploi	171
8.3.1. L'exhaustivité partenariale en pratique	171
8.3.2. Nul n'est inemployable ?	175
8.3.3. Organiser l'accès à l'EBE : entre logiques d'embauche et de recrutement	176
8.4. Pratiques d'accompagnement socioprofessionnel : pallier les manques du SPE ou proposer des formes alternatives d'accompagnement ?	180
8.4.1. De l'accompagnement de proximité	180
8.4.2. Une rupture vis-à-vis de la norme classique d'accompagnement socio-professionnel ?	182
8.5. Focus sur TZCLD et la loi « pour le plein emploi »	184
8.5.1. Résonance et conflits entre TZCLD et la loi plein emploi	184
8.5.2. Quelle participation des TZCLD au réseau pour l'emploi ?	186
8.6. L'ambivalence syndicale vis-à-vis de TZCLD : entre engagement non prioritaire et difficulté à se saisir de l'objet	187
Conclusion	191
Chapitre 9. Contestation, coopération ou désintérêt. Déployer l'activité des EBE dans le tissu économique local	193
9.1. Critique de la concurrence déloyale : contenir le déploiement des EBE	193
9.2. Un déploiement de l'activité en collaboration ou compromis avec les structures de l'ESS	198
9.3. Désintérêt pour TZCLD : l'absence d'implication des acteurs du secteur marchand lucratif	200
Conclusion	203
Chapitre 10. Les rapports au Fonds d'expérimentation	204
10.1. Le Fonds entre le marteau (l'État) et l'enclume (les territoires)	204
10.2. Le développement d'une vision autonome du projet et du modèle socio-économique des EBE	208
10.3. Résistances et autonomisation du local	211
10.4. Une marginalisation progressive des acteurs garants des principes de l'expérimentation : ATD et l'association nationale TZCLD	218
Conclusion	222
Chapitre 11. L'influence croissante de l'échelle départementale dans la construction des projets TZCLD	224
11.1 Le pilotage centralisé en question	224
11.1.1 « L'impensé » du niveau départemental	224

11.2.2 Questionner la centralisation du pilotage par le bas.....	225
11.2.3 Un sujet de préoccupation pour le Fonds d'expérimentation et l'association TZCLD ?	226
11.2. Des départements qui s'opposent et cherchent à conditionner les projets locaux	230
11.3. Ceux qui soutiennent : des acteurs départementaux qui cherchent encore leur rôle.....	234
11.3.1 Des Conseils départementaux qui en font une priorité politique, mais qui tâtonnent et hésitent aussi	234
11.3.2. La difficile coordination à l'échelle départementale des projets TZCLD	238
Conclusion	245
Chapitre 12. TZCLD, un « projet de territoire » ?	248
Introduction	248
12.1. Un projet d'élus locaux ?.....	249
12.1.1. Une expérimentation qui donne une place importante aux élus locaux.....	249
12.1.2. Gains et risques politiques pour les élus locaux	251
12.1.3. Les risques d'expérimentations implantées par des collectivités et leurs élus.....	253
12.1.4. Des élus à leur place ?.....	254
12.1.5. Des territoires où les élus se désengagent	256
12.2. Des projets associatifs et « citoyens » plus rares ?	257
12.3. La participation confinée des premières concernées	264
12.3.1. Les difficultés de la participation des premières concernées au projet de territoire et au CLE.....	265
12.3.2. Des impératifs économiques et productifs qui font obstacles à la participation dans l'EBE	268
12.3.3. Participation et dialogue social. Une normalisation de la représentation au service de la participation des salarié·es ?.....	271
12.4. Un programme dont l'État est le premier financeur, mais qui marginalise ses services déconcentrés	274
12.5. Dynamiques de définition des frontières territoriales.....	281
12.5.1. Le bricolage local des frontières des TZCLD.....	282
12.5.2. Les effets d'éviction des frontières des TZCLD.....	284
Conclusion	287
Conclusion de la partie 2 - Expérimenter TZCLD : entre travail intense de traduction territoriale de l'expérimentation et normalisation du projet	290
1. Une mise en réseau les acteurs de l'emploi et de l'insertion sur le territoire.....	290
2. ...qui produit une forme de normalisation des pratiques.....	291
Conclusion générale	293
1. Méthodologie de la recherche.....	293
2. La période d'incubation : l'expérimentation avant l'expérimentation	294
3. La normalisation paradoxale des expérimentations.....	296
4. <i>In fine</i> , qu'évalue-t-on dans cette expérimentation ?	297

Bibliographie	300
Annexes	305
1 - Une place pour l'expérimentation TZCLD dans le réseau pour l'emploi ?	306
2 - Grilles d'entretien.....	313
Grille « nationale ».....	313
Grille « territoire candidat ».....	314
Grille « porteurs de projet CLE ».....	317
Grille « porteurs de projet EBE »	319
Grille « partenaires ».....	321
3- Documents transmis par le Fonds	322
Sommaire complet	324

