

2020

Mémoire de recherche



Les Territoires Zéro Chômeur : outil de dépassement de l'IAE?

[PRESENTE PAR : STEPHANE BORNAT]

DIRECTEUR DE RECHERCHE : ROBERT LAFORE

Présenté par Stéphane BORNAT

Numéro d'étudiant : 21841818

**Exécutive master « Stratégie, territoires et projets innovants dans l'Economie
Sociale et Solidaire »**

Les Territoires Zéro Chômeur : outil de dépassement de l'IAE ?

Sous la direction de Jean-Louis LAVILLE, titulaire de la Chaire « Economie Sociale et
Solidaire » au CNAM

Et le tutorat de Robert LAFORE, docteur en droit public et responsable des Masters en
Economie Sociale et Solidaire à Sciences Po Bordeaux

Mémoire présenté le 11 décembre 2020 devant un jury composé de

M LAFORE, docteur en droit public

M FRANQUEMAGNE, Docteur en sociologie politique

Résumé

Les Territoires Zéro Chômeur Longue Durée se veulent être une alternative aux acteurs classiques de l'Insertion par l'Activité Economique dont une part considérable de demandeurs d'emplois longue durée se détourne. Pour cela, ils mettent en avant le pouvoir d'agir et l'inclusion de tous grâce à des emplois utiles et personnalisés. Les TZCLD se proposent de sortir de l'assignation professionnelle très prégnante dans les structures de l'IAE, elles mêmes souvent prises dans un isomorphisme institutionnel comme le sont généralement avec le temps les institutions de ESS. Les nombreux rapports et analyses produits dans le cadre de l'évaluation des TZCLD pointent de nombreux écueils connus dans la prise en charge des publics précaires alors même qu'il est attendu une rentabilité de ces structures créées avec une obligation de non concurrence. Au-delà des questions financières propres au secteur de l'IAE, les TZCLD proposent avant tout de co construire des emplois avec l'ensemble des parties prenantes des territoires. L'analyse des documents démontre que les TZCLD se sont heurtés aux difficultés inhérentes à la création d'activités pour des publics précaires et sans réflexion au préalable sur l'encadrement. Mais si ces erreurs ont été diagnostiquées, la philosophie émancipatrice de l'ESS ne semble pas suffisamment sollicitée pour dépasser la volonté initiale du projet TZCLD : redonner le choix pour une société plus inclusive et responsable grâce à une gouvernance mobilisatrice.

Table des matières

1	Préface.....	5
2	Introduction	6
3	Le cadre général : de l'IAE aux TZCLD	8
3.1	Genèse du modèle Territoire Zéro Chômeur Longue Durée :	8
3.2	Inscription de la modélisation des TZCLD dans l'action publique	9
3-2-1	L'insertion par l'activité économique	10
3.2.2	La mobilisation de la société publique et du politique.....	18
3-3	La loi 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage longue durée :	20
4	Des expériences : la fabrique des Territoires Zéro Chômeur Longue Durée.....	22
4-1	Le lancement au niveau national : la construction d'un modèle	22
4.2	L'institutionnalisation d'un TZCLD : anatomie d'une expérience significative	23
4.2.1	Naissance du projet TZCLD à Castillon la Bataille :.....	24
4.2.2	Création de l'association Casti'Lab et dimension instituante	25
4.2.3	Phase intermédiaire de l'association	28
4.3	Des expériences, un modèle : Les établissements à but d'emploi	32
4.3.1	La gouvernance et management des TZCLD et des EBE :.....	33
4.3.2	Des territoires différents et des EBE :.....	36
5	Des enseignements : forces et faiblesses du modèle TZCLD :	46
5.1	Des expériences largement auscultées	46
5.2	Les apories de la loi ou les « impensés » :	47
5.3	La gouvernance démocratique, grande oubliée des TZCLD ?	49
6	Conclusion	52
7	Bibliographie.....	53

1 Préface

Qui aurait pu croire que je reprendrai les études à 45 ans pour présenter un mémoire d'Exécutive Master à Sciences Po Bordeaux deux ans plus tard ? Engagé à l'armée sans avoir passé le Bac à 18 ans pour échapper à la rue puis devenu travailleur social une dizaine d'années plus tard afin d'essayer de remettre du sens dans mon parcours de vie.

J'ai choisi de reprendre les études après presque 20 ans passés aux côtés des publics les plus précaires. Pendant ces longues années, j'ai été confronté au milieu médico-social sous régulation tutélaire où l'utilisateur avait une place définie comme s'il était prédestiné à avoir moins et être capable de « moins ». J'ai découvert le terrible « C'est bien pour eux » comme si les professionnels savaient mieux ce dont avaient besoin les bénéficiaires, sans chercher à trouver un équilibre entre leurs envies et leurs capacités. Je participais à un système privant les gens des choix qu'ils pouvaient faire.

Replonger dans les études en économie sociale et solidaire a été une bouffée d'air frais (cela étant peut être aussi corrélé aux nombreux exercices de la formation) grâce à la redécouverte de ce qu'était l'ESS avant que l'état n'y vienne tout réguler. Les rappels sur les combats de nos aînés pour trouver des solutions dans la marge des possibles, révélant ainsi la léthargie des institutions, m'ont permis de retrouver du sens et de toujours garder en tête que la dignité est bien souvent un droit qui s'arrache.

Ce mémoire se veut un témoignage dans ma perception de l'ESS et de ce qu'elle a combattu entre autre : « C'est bien pour eux ». J'ai vu dans les TZCLD une piste dans l'entraide et la dignité, aussi ai-je voulu creuser ce nouveau concept promouvant l'empowerment dans les territoires.

Je remercie Robert LAFORE et sa patience envers l'homme de terrain que je suis et de la nécessité à apprendre à conceptualiser pour mieux défendre ses idées. Je remercie également Ronan LE GRAET et l'équipe de la formation continue dont chacun des membres s'est montré attentif et surtout bienveillant dans les difficultés jalonnant les deux années de Master. J'en profite également pour remercier Jean-Louis LAVILLE pour sa colère envers le milieu associatif ainsi que Philippe EYNAUD et sa capacité à transmettre aussi facilement ses savoirs. Je remercie aussi Mme CHOIGNOT et sa méthodologie d'analyse prospective qui aurait bien aidé les TZCLD, une des clefs de la réussite passe par là. Enfin, je remercie d'une façon générale tous les intervenants et leur patience.

Stéphane BORNAT

Tarnos, le 15 octobre 2020

2 Introduction

“Puisque je ne suis pas capable de choisir, je prends le choix d'autrui.”

Michel de Montaigne - Essais

Bien que l'insertion par l'Activité Economique ait multiplié ces vingt dernières années les places dédiées aux personnes éloignées de l'emploi, une part importante de celles-ci ne semble pas vouloir bénéficier des dispositifs d'insertion professionnelle existants.

Les Territoires Zéro Chômeur Longue Durée se positionnent comme un projet innovant permettant de dépasser les difficultés affrontées par l'IAE dans l'attrait qu'elle n'exerce plus envers certains publics. Pour cela, les TZCLD proposent des emplois sur mesure répondant à des besoins territoriaux. En cela, le concept dépasse les modes de prise en charge actuels en offrant la possibilité de choisir l'activité professionnelle.

En tant qu'éducateur technique spécialisé pendant presque deux décennies -dans l'insertion professionnelle et dans l'hébergement des publics précaires- j'ai toujours été confronté à des usagers intégrant des dispositifs (IAE, hébergement) par nécessité et non par choix. Si les modes de prises en charge sont des outils pour les travailleurs sociaux leur permettant de traiter les freins psychosociaux des bénéficiaires, ces derniers semblent refuser de plus en plus les supports d'activités ou éprouvent des difficultés à s'y maintenir. Ces constats systématiques ont été l'occasion, pendant ma formation du Master à Sciences Po Bordeaux, de m'interroger sur l'évolution de la place des bénéficiaires de l'insertion professionnelle dans l'Economie Sociale et Solidaire ainsi que celle de leurs choix dans une économie sous tutelle directe de l'état. L'approche par une vision plus politique m'a poussé à dépasser mes constats et prendre de la distance pour analyser tant les positionnements des parties prenantes que l'inscription d'une démarche dans une logique d'action publique.

Afin de promouvoir le concept des Territoires Zéro chômeur Longue Durée, les porteurs du projet ont rapidement mis en avant l'incohérence entre le nombre de dispositifs pour les personnes éloignées de l'emploi et leur désintérêt pour ceux-ci, alors même que la France connaît une montée régulière du chômage longue durée et donc d'une prolongation de période sans emploi.

Si l'IAE possède un savoir-faire précis dans la prise en charge de ces publics, les TZCLD mettent en avant l'utilité des personnes privées d'emploi et ce qu'elles peuvent apporter en termes de fonctionnement démocratique dans une structure adaptée. La certitude d'avoir un emploi dans une entreprise sociale bienveillante serait ainsi la garantie de ne laisser personne au bord de la route. Les TZCLD offraient ainsi plus de participation interne aux usagers, allant plus loin que les acteurs de l'IAE et la simple obligation de représentativité imposée par la loi 2002-2.

Afin de comprendre comment les structures TZCLD allaient réussir là où l'IAE s'embourbait, j'ai contacté plusieurs territoires en activités ou en cours de constitution et consulté les nombreux écrits (bilans, rapports, publications officielles ou de promotion). J'ai voulu voir comment le « pouvoir d'agir » était encouragé pour redynamiser des personnes en difficultés. Les premiers territoires d'expérimentation ayant été très sollicités tant pour la mise en œuvre des structures que par leurs obligations à se faire évaluer, sur un temps court, j'ai dû me contenter de travailler essentiellement sur des dossiers (et quelques entretiens). Heureusement, un tel concept aura généré une littérature abondante grâce à l'attrait et à la défiance qui en découlent.

Nous verrons dans un premier temps quelle a été la source d'inspiration, il y a un quart de siècle, du projet TZCLD, comment l'ESS innovait pour trouver des solutions pour les publics éloignés de l'emploi et comment s'est inscrite dans le débat public et politique la création d'une loi expérimentale. Dans un second temps, nous observerons la mise en application de la loi et comment la création des territoires essaie d'appliquer ce qu'elle a promu. Puis nous analyserons les pratiques en différents lieux et chercherons à comprendre si les TZCLD ont réussi leur challenge par rapport aux acteurs classiques de l'IAE en observant les modes de gouvernance, témoins de structure inclusive et émancipatrice ou simple continuation des pratiques existantes. Enfin, nous verrons comment le concept peut dépasser des points de blocage et redonner du choix à des bénéficiaires en quête de pouvoir d'agir.

3 Le cadre général : de l'IAE aux TZCLD

3.1 Genèse du modèle Territoire Zéro Chômeur Longue Durée :

Les fondements du concept Territoire Zéro Chômeur Longue Durée (TZCLD) ont été posés en 1995 par l'association ATD Quart Monde et le réseau « Travail, Métier » lors d'une expérimentation à Seiches-sur-le-Loir¹ menée par Patrick Valentin.

Le chômage longue durée avait augmenté de 11,8% en 1994 et la courbe de l'emploi marquait une difficile reprise après sa chute amorcée en 1990². De mai 1990 à mai 1994, le nombre de chômeurs était passé de 2,2 millions à 3,1 millions. Les bénéficiaires du RMI (indicateur sur les personnes éloignées de l'emploi) augmentaient de 17,4% par an entre 1989 et 1994 pour atteindre 910.000 personnes fin 1994. Moins de 158.000 personnes bénéficiaient d'un emploi aidé dans une structure associative ou collectivité.

L'économie peinait à créer des emplois, des besoins différents (secteur tertiaire en hausse et autres secteurs en difficultés) et augmentation des demandeurs d'emplois longue durée ont obligé les acteurs associatifs à repenser les modes de prise en charge. L'isomorphisme, souvent induit par la tutelle de l'état, d'un certain nombre de structures de l'IAE a éloigné ces dernières du public visé initialement. En outre, les publics fragilisés ont des difficultés à s'inscrire durablement dans une reprise d'activité dans le champ classique du monde du travail malgré les dispositifs existant :

« Chez nous on a tout : la Mission locale, les entreprises d'insertion, tous les dispositifs qui existent et pourtant on voit que le chômage continue d'augmenter... En fait on ne sert à rien, on est complètement impuissant. Même l'économie sociale et solidaire est amenée à faire le tri, à choisir parmi les gens qui sont au chômage. »³

Un nouveau besoin non pourvu apparaissait et le monde de l'économie sociale et solidaire a modélisé une solution dans l'attente d'une appropriation du problème par l'action publique.

A l'époque, l'Association Intermédiaire de Travail Adapté (AITA), avec son expertise auprès des publics sans emploi, a porté le projet cinq ans après sa création. C'est donc au sein même de l'Insertion par l'Activité Economique qu'une réflexion a été menée sur les modes de prise en charge des publics précaires au sein d'un territoire donné. Les acteurs publics locaux ont tous été actifs sur ce projet dont la question de départ [pour les personnes éloignées de l'emploi] était : « Est-ce du travail utile et à long terme »

Cette expérimentation reposait sur deux « particularités essentielles » :

-Une « subvention d'équilibre » pour équilibrer le coût salarial en mobilisant les allocations non redistribuées (allocations Pôle Emploi, RMI, FNS, CAF etc).

-La volonté de créer des emplois ne rentrant pas en concurrence avec des emplois existants.

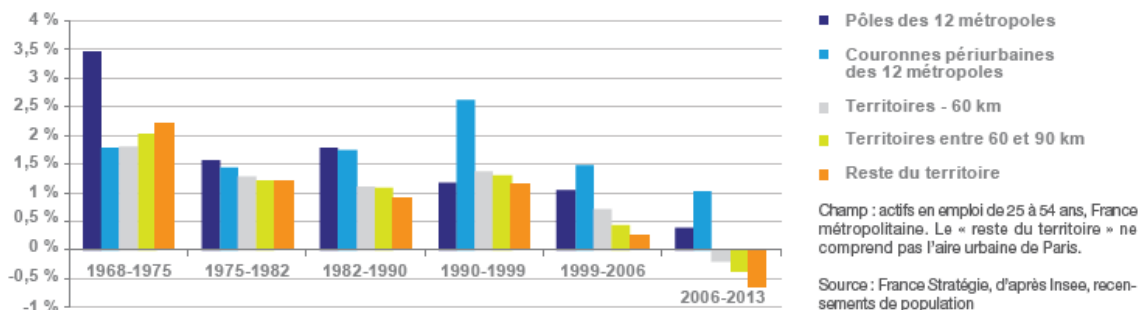
Bien que cela soit cohérent avec l'esprit de l'IAE (fonctionnement sur fonds publics et non concurrence avec le secteur marchand), ce projet innovait dans l'approche territoriale de la notion d'utilité sociale et d'insertion :

« Il a été nécessaire de rencontrer tous les interlocuteurs de la Commune, toutes les personnes susceptibles d'indiquer les travaux utiles qui n'étaient pas encore solvabilisés. »

Entre la participation des personnes sans emploi et les enquêtes auprès des différentes parties prenantes autour de cette Recherche et Développement de l'emploi rural, les principes même de l'ESS sont abordés.

L'urgence de s'impliquer dans les territoires ruraux ou hors métropoles était d'autant plus prégnante que ceux-ci voyaient s'aggraver la décroissance de l'emploi au profit des zones urbaines⁴.

Graphique 5 – Croissance annuelle de l'emploi des 25-54 ans, dans et autour des 12 métropoles de province



Afin d'atteindre ces objectifs de participation des personnes éloignées de l'emploi et d'utilité sociale, l'association a voulu créer une « entreprise locale polyvalente ». Elle a ainsi travaillé sur un budget prévisionnel incluant les économies réalisées pour les collectivités au travers de la suspension des prestations sociales.

Les activités retenues par les habitants et les acteurs publics/associatifs étaient en grande partie source de lien social auprès des jeunes, des personnes âgées et des collectivités dans un territoire étendu. Elles tournaient autour de la culture (foyer jeunes, maison de retraite, bibliothèque, ferme pédagogique), les espaces verts, le tourisme, l'agriculture, les forêts ou encore les services aux personnes/collectivités.

Malgré la pertinence et l'utilité de ce projet, le préfet n'a pas pu donner son accord et ainsi orienter les financements qui, déjà à l'époque, instauraient une hybridation des ressources.

Le concept d'emploi en CDI et d'utilité sociale sur un territoire était né. ATD Quart Monde et son concepteur, Patrick Valentin, continueront à promouvoir ce projet au-delà d'initiatives locales pendant que l'IAE obtenait reconnaissance et déploiement dans un contexte socio économique de plus en plus dégradé.

3.2 Inscription de la modélisation des TZCLD dans l'action publique

La loi organique n°2003-704 du 1^{er} Août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales⁵ ouvrira la possibilité d'expérimenter un tel concept. Et il faudra attendre encore huit ans avant qu'ATD Quart Monde relance ce projet et trouve des appuis au travers d'autres associations fondatrices à portée nationale (Emmaüs, Secours Catholique, Emmaüs France, Pacte civique et la Fédération des acteurs de la Solidarité).

Selon la DREES, le nombre de foyers bénéficiaires du RSA dépasse les 2,5 millions en 2015. Soit presque le triplement des personnes vivant avec les minimas sociaux en 20 ans.

Ces chiffres vertigineux s'inscrivent dans un contexte socio-économique dans lequel l'IAE est fortement sollicitée et dont il est nécessaire de comprendre l'évolution depuis ses débuts et les logiques fondatrices d'un projet se voulant différent des structures existantes.

Pour mieux saisir le contexte de l'insertion professionnelle, revenons sur les logiques de prise en charge des publics précaires et de la naissance de l'IAE.

3-2-1 L'insertion par l'activité économique

Il n'est pas ici question de faire un procès au secteur de l'IAE, acteur historique de la prise en charge des publics oubliés des politiques publiques, mais de comprendre comment les TZCLD s'inscrivent dans la continuité et la complémentarité de ces dispositifs.

Historique de l'IAE :

Une des formes les plus sociales (tournées vers la précarité) de l'ESS est l'Insertion par l'Activité Économique.

Si l'IAE est « *rentrée sur la scène politique par les petits boulots* »⁶ le 3 Mai 1987 par la parution au journal officiel de la circulaire normalisant et légalisant des pratiques citoyennes ou syndicales visant à circonscrire le chômage endémique dans certaines zones, ce champ socio-économique est aussi âgé que l'économie sociale et solidaire.

Et aussi surprenant que cela puisse paraître, mon métier d'éducateur technique spécialisé est étroitement lié, de par son Histoire et sa création, à l'IAE et l'ESS.

L'industrialisation de la France au début du XVIII^{ème} siècle ayant envoyé les parents dans les usines, de nombreux enfants non scolarisés (et n'ayant pas accès à l'école) se sont retrouvés à la rue et, pour un bon nombre, amenés à commettre des délits.

C'est le mouvement philanthropique porté notamment par De Tocqueville, au début des années 1830, qui cherchera des alternatives à la prison grâce à l'insertion par l'activité et l'encadrement de contremaitres bienveillants⁷, formés à la prise en charge des jeunes dans des métiers manuels recherchés tels que le maraîchage ou la menuiserie.

La ville de Paris proposait également d'accueillir à partir de 1886 les personnes à la rue et notamment les femmes (les « indigentes ») dans des « asiles-ouvriers »⁸ où, en échange du gîte et du couvert, les pauvres devaient travailler 10 heures par jour, excepté le dimanche. C'était le début de « l'assistance par le travail » :

« le recours au travail comme un élément central du fonctionnement, ces structures s'inscrivent en rupture avec celles du secteur privé confessionnel ou philanthropique. L'idée est à la fois de faire du travail un moyen de remboursement des frais occasionnés par l'hébergement, mais aussi de proposer un petit salaire pour l'assisté »

Un de ces centres les plus connus est le CHRS Pauline ROLAND situé dans le 19^{ème} arrondissement de Paris, site ayant accueilli en échange de travail des centaines de femmes en grande précarité pendant plus d'un siècle. Le travail de blanchisserie pour différents services de la commune de Paris permettait d'offrir des dizaines de postes dans des conditions souvent très difficiles.



Blanchisserie de l'asile-ouvrier Pauline Roland, vers 1930. Archives du CASVP

Les emplois proposés vont de la fabrication de ligots (fagots de bois de chauffage) à la menuiserie en passant par le nettoyage du linge.

Il est important de noter **l'assignation professionnelle** des personnes en grande précarité dès la création de mode de prise en charge : les jeunes ou indigents sont assignés à des emplois manuels dont la pratique apporte une rentabilité. Si le terme d'assignation est évoqué en dans un premier temps pour l'immigration ⁹ espagnole et italienne dans l'après première guerre mondiale, il reste des plus pertinent pour observer la logique d'aide à l'insertion des personnes les plus précaires en cours au 21^{ème} siècle.

Nous sommes encore loin de l'esprit de l'ESS avec la participation des usagers à la gouvernance des activités.

Si l'état providence a permis de mieux protéger et redistribuer les richesses engrangées pendant les trente glorieuses, le choc économique et la montée exponentielle du chômage dans l'ensemble du territoire ont mobilisé les acteurs locaux pour faire émerger l'insertion par l'activité économique telle qu'elle est connue aujourd'hui.

ATD Quart Monde fût partie des premières associations à la moitié du XX^{ème} siècle à créer des ateliers d'insertion, au départ pour les mères de famille, dans le camp de Noisy-Le-Grand¹⁰. L'activité consistait à emballer les produits de l'entreprise Scotch.

En 1979, Les CAVA (centres d'adaptations à la vie active) sont désormais encadrés juridiquement par une circulaire. Ces centres proposent des emplois sous forme de stage à durée limitée et les bénéficiaires perçoivent un pécule. Aujourd'hui, l'état donne difficilement ce statut aux associations malgré la souplesse de la contractualisation du travail pour les usagers, outils facilitateur d'intégration.

L'année suivante, la première régie de quartier ouvre à Roubaix suite à plusieurs années de mobilisation autour du réaménagement urbain du quartier dont les politiques refusaient d'entendre

les demandes des habitants. Ces derniers se saisiront de ces espaces de dialogues et de concertations pour développer l'insertion économique les concernant.

De là, naîtront les premières entreprises intermédiaires qui prendront forme en Bretagne avant l'officialisation par une circulaire, en 1985, encadrant leur expérimentation.

Après plusieurs étapes de reconnaissance de ce secteur socio-économique, c'est lors de la loi de lutte contre les exclusions, en 1998, que l'IAE se voit fixer un cadre légal d'intervention et qu'elle rentre dans le code du travail.

Après trois décennies marquées par l'émergence, le développement et la structuration légale de l'IAE, le début du 21^{ème} siècle marque sa professionnalisation au travers de la loi de programmation pour la cohésion sociale (2005). Les SIAE obtiennent plus de moyens et c'est en 2014 que l'ensemble du secteur est impacté par la standardisation du financement.

A ce stade, il est important de rappeler la définition de l'IAE selon l'article L5132-1 du code du travail :

« L'insertion par l'activité économique a pour objet de permettre à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion professionnelle. Elle met en oeuvre des modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement. »

Les publics prioritaires étant en grande partie orientés dans le cadre de la loi sur le Revenu Minimum d'Insertion de 1988 et du contrat d'insertion censé être signé avec un travailleur social habilité par le conseil général (1,1 million de bénéficiaires avant de basculer sous le revenu de solidarité active en 2008). A l'époque, il appartenait aux équipes professionnelles en ACI de repérer les freins sociaux (logement, droits administratifs, parentalité) des salariés en insertion.

Le RSA, se substituant au RMI, avait pour vocation de faciliter l'accès aux minimas sociaux (simplification avec l'API en outre) et également de renforcer l'accompagnement personnalisé vers l'emploi.

Nous assistons donc à un glissement dans lequel « sans travail, point de salut ». Nous sommes passés du contrat d'insertion peu contraignant pour obtenir le minimum vital à l'accompagnement renforcé pour évoluer vers l'inclusion par le travail¹¹. Il est demandé aujourd'hui à ce que les entreprises d'insertion développent au maximum le retour vers l'emploi, y compris dans l'accompagnement vers les formations.

Des premières unités philanthropiques ou asiles ouvriers du 19^{ème} siècle, l'IAE, portée par le mouvement associatif, est passée à 4.000 structures d'insertion pour 200.000 salariés en insertion pour un budget de 811 millions d'euros¹².

L'état a contractualisé l'insertion professionnelle des personnes précaires auprès du monde associatif au risque de laisser ce pan primordial aux aléas des porteurs de projets. Ainsi, M SICART, président de l'association LePoleS, nous expliquait qu'il y avait plus d'entreprises d'insertion dans les Hauts de Seine qu'en Seine Saint Denis, département plus impacté par la précarité mais dans lequel il est compliqué de trouver des acteurs pouvant supporter la technicité des SIAE.

Nous avons vu que l'IAE s'est développée en lien avec l'ESS pendant deux cents ans. D'une approche philanthropique s'est substituée dans la même temporalité une volonté des acteurs locaux à s'émanciper d'une tutelle notabiliaire ou étatique. Si le « pouvoir d'agir » a pu permettre l'émergence de revendications populaires et locales au prix de longs combats, l'état providence reste le principal financeur (règle des 70/30 par exemple pour les ACI) et donc influenceur en donnant les axes de développement de l'insertion (insertion ou inclusion par le travail)¹³¹⁴.

C'est la convergence entre l'IAE et les besoins en emplois dans les domaines en tension du secteur privé¹⁵ :

« Beaucoup d'associations (telle que l'AFPA, mais elle est loin d'être la seule), sous l'égide de la puissance publique ou des collectivités territoriales mais aussi de manière autonome, assurent des fonctions d'adaptation de la main d'œuvre aux besoins immédiats des entreprises et servent donc directement les intérêts privés sous couvert d'aide aux chômeurs ou sous légitimation de formation des personnes en vue de l'insertion professionnelle ».

En parallèle, les éducateurs techniques spécialisés ont accompagné les publics les plus précaires au travers d'activités techniques. Ils étaient les premiers travailleurs sociaux. Et c'est vers les années 1970 que mon métier s'est spécialisé dans la prise en charge en atelier pendant que le métier d'assistante de service social évoluait depuis celui de visiteuses médicales/surintendantes. Les travailleurs sociaux seront formés, grâce à la loi 2002-2, à accompagner les bénéficiaires vers un maximum d'autonomie afin de sortir d'une logique d'assistanat.

L'autonomie, dans une société garantissant le minimum vital selon Maslow, se caractérise par la capacité à faire ses propres choix.

Nous retrouvons en cela le premier principe de l'existence selon Karl Polanyi¹⁶ :

« Polanyi pose que le principe premier de l'existence est la capacité d'assumer des choix ; la liberté est un choix propre à l'existence même ».

Cette vision vient heurter de plein fouet l'assignation professionnelle précédemment abordée. En effet, si les premiers ateliers avaient pour vocation d'occuper des personnes en échange d'un toit et de repas au travers d'activités du secteur marchand, et donc ne laissent pas de choix aux bénéficiaires (le toit dépendant de la participation à une activité), les entreprises d'insertion se sont vite retrouvées devant ce dilemme : les activités proposées en EI attirent-elles les personnes les plus précaires ?

La prise en charge sociale permet à des gens de ne plus être à la rue (à de rares exceptions près). En revanche, le maintien dans le logement, la sortie de l'hébergement vers le logement ou le maintien du RSA dépendent de la mobilisation des usagers dans leur recherche d'emploi. Les facteurs d'orientation vers l'IAE sont multiples et majoritairement provoqués par des pressions extérieures. Rares sont les personnes qui viennent naturellement vers ce secteur. La nécessité de travailler dans l'IAE passe souvent par l'urgence d'avoir un emploi alimentaire, pour ne pas perdre son RSA ou pour garder son logement par exemple.

Il ne s'agit donc pas d'un choix personnel mais d'un acte sous contrainte (un non choix).

Du fait de ma formation d'éducateur technique spécialisé, l'activité proposée dans le cadre de l'IAE doit être un support à l'acquisition de l'autonomie dans ses choix et non une finalité. Autrement dit, un usager arrive avec ses difficultés et la pratique d'un métier dans un atelier doit lui permettre de lever ses freins sociaux et psychosociaux¹⁷ afin qu'il choisisse lui-même son orientation professionnelle. Malgré cela, de nombreuses entreprises d'insertion proposent des activités dans lesquelles les publics seront formés et devront travailler plus tard. Entre les thématiques d'ateliers (l'assignation professionnelle) et la volonté du gouvernement à pourvoir les postes dans les secteurs à forte tension, les usagers se voient amputés d'une bonne partie de leur choix à un emploi futur.

Cette « défaillance » de l'IAE rejoint l'approche des asymétries d'information¹⁸ appliquée à ce secteur :

« l'utilisateur se trouve fragilisé par son besoin urgent de service et il ne peut guère évaluer la qualité de ce qui lui est proposé. La demande excédant l'offre, il n'a qu'un choix limité et, une fois qu'il a obtenu une prestation, le changement est coûteux en temps et en argent. Cette faiblesse des usagers ouvre la porte au déploiement de comportements opportunistes de la part des prestataires. »

Ces facteurs (contraintes extérieures et assignation professionnelle) limitent grandement les interactions entre usagers et professionnels. Mais cela n'est pas remis en cause alors que les associations d'insertion arrivent difficilement au quota des 20% de sorties positives (vers l'emploi ou la formation). Le rapport Borello insiste d'ailleurs sur l'augmentation des chantiers d'insertion ayant les meilleurs résultats. Mais sur quelle base les vérifier ?

En outre, ma formation d'éducateur technique spécialisé s'est vue mise de côté avec l'arrivée des formations d'encadrant technique par des organismes tels que l'AFPA. Il s'agit du pendant de celle de moniteur d'atelier concernant les ESAT ou les IMPro mais version IAE. La question de l'accès à l'autonomie comme nous l'avions abordée devient secondaire et la transmission de savoirs faire redevient centrale.

Nous avons vu dans ce chapitre comment l'IAE avait évolué en même temps que l'ESS et comment, au travers de mon métier, les usagers rencontraient des difficultés à être acteurs de leur vie. De même, l'IAE est née d'un besoin social et territorial fort (des contre mouvements sociaux élevés¹⁹) et donc dispose d'encastres forts mais avec le temps, le politique et l'économique ont commencé à supplanter la sphère sociale et à dépasser un besoin social exprimé par des acteurs locaux pour répondre à un besoin économique.

De nombreuses questions sont apparues pendant mes deux décennies de travailleur social et c'est par l'interpellation autour de l'assignation professionnelle que j'ai pris conscience de l'importance de l'empowerment²⁰ des bénéficiaires.

Quelques chiffres sur l'IAE et les personnes privées d'emploi :

Si les personnes les plus éloignées de l'emploi ne cessent d'augmenter, les structures de l'insertion par l'activité économique peinent à augmenter le nombre de sorties positives (CDD de plus de 6 mois ou

UN DISPOSITIF ORIGINAL EN FAVEUR DE PERSONNES TRÈS ÉLOIGNÉES DE L'EMPLOI					39
Tableau n° 6 : situation des salariés sortis d'une structure de l'insertion par l'activité économique en 2012 (en pourcentages)					
	ACI	EI	AI	ETTI	Ensemble
En emploi six mois après la sortie	24,3	31,5	49,4	52,9	37,8
dont emploi non aidé	16,3	23,5	36,7	36,9	27
dont emploi aidé	6,9	7,2	11	14,2	9,2
En emploi 12 mois après la sortie	25,2	36,4	48	47,5	37,6
dont emploi non aidé	17,3	28,9	36,7	35,7	27,8
dont emploi aidé	6,6	6,4	8,5	10,2	7,9
En emploi deux ans après la sortie	28,4	35,2	42,5	43,3	36,9
dont emploi non aidé	19,8	29,3	35,9	34,9	28,6
dont emploi aidé	7,4	4,9	6,6	7,2	6,6

Source : Cour des comptes, d'après données Dares

formation qualifiante/diplômante) et inscrire les publics pris en charge dans une insertion professionnelle durable.

Le taux d'insertion dans l'emploi à la sortie des ateliers et chantiers d'insertion (structures spécialisées dans le public très éloigné de l'emploi et nécessitant un accompagnement socioprofessionnel) n'est que de 29%. Autrement dit, 71% des bénéficiaires se retrouvent sans emploi après un contrat allant de deux à cinq ans²¹.

En 2019, un rapport thématique de la cour des comptes a analysé l'insertion des chômeurs par l'activité économique²². Dans le tableau 6 (image suivante), il observe les difficultés de retour à l'emploi avec un pourcentage conséquent de maintien grâce aux emplois aidés.

En 2019, 136.000 salariés travaillaient dans une des 4.000 structures d'insertion dont 1955 ateliers et chantiers d'insertion²³.

Les salariés entrés ou renouvelés dans l'IAE sont majoritairement des hommes (61%)²⁴ alors que le taux de chômeurs « longues et très longues durées » (plus d'un an) est de 5% pour les femmes et 5,2%

pour les hommes²⁵ sur un total de 1,52 million de personnes recensées par l'INSEE. Au total, seuls 8,94% de ces demandeurs d'emploi bénéficient de l'IAE.

Les femmes en situation de chômage longue

durée intègrent beaucoup moins les ACI (34%) alors qu'elles sont sensiblement le même nombre que les hommes. Cela s'explique en partie par les types d'emplois proposés dans ce secteur (espaces verts, entretien technique et propreté et environnement urbain représentant 60% des emplois). Les emplois « féminisés » se trouvent du côté des entreprises ou associations d'insertion (aide à la personne) et nécessitent une plus grande autonomie du public

Tableau 3

Les caractéristiques des salariés nouvellement embauchés ou renouvelés en 2018

En %

	ACI	EI	AI	ETI	Ensemble
Sexe					
Femme	34	32	58	19	39
Homme	66	68	42	81	61
Age					
Moins de 26 ans	16	16	25	29	20
De 26 à 49 ans	63	64	54	58	60
50 ans ou plus	20	20	21	13	20
Niveau de formation					
Inférieur au CAP (niveaux Vbis et VI)	37	41	36	39	38
Niveau CAP-BEP, Diplôme non obtenu	23	20	17	24	21
Niveau CAP-BEP (niveau V)	22	19	23	17	21
Niveau bac (niveau IV)	13	15	17	15	15
Supérieur au bac (niveaux I, II, III)	5	6	7	5	6
Travailleur handicapé	8	6	7	6	7
Durée d'inscription à Pôle emploi avant l'embauche					
Non inscrits	6	8	25	7	12
Moins de 6 mois	17	18	21	17	18
De 6 à moins de 12 mois	13	14	12	24	14
De 12 à moins de 24 mois	20	22	15	22	19
24 mois ou plus	44	38	27	30	37
Minima sociaux avant l'embauche	65	43	23	30	47
Allocataire de l'allocation de solidarité spécifique (ASS)	9	7	4	5	7
Allocataire du RSA (hors RSA majoré)	54	35	17	24	39
Nombre de personnes embauchées ou renouvelées en 2018	128 500	37 800	69 700	25 900	262 000

Lecture : 47 % des salariés de l'IAE percevaient un minimum social avant leur embauche en 2018.

Champ : France entière.

Source : Agence de services et de paiement (ASP) ; traitement Dares.

INDICATEUR 3.2 - Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie des structures d'insertion par l'activité économique

(du point de vue du citoyen)

	Unité	2012 Réalisation	2013 Réalisation	2014 Prévision PAP 2014	2014 Prévision actualisée	2015 Prévision	2017 Cible
Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie d'une entreprise d'insertion (EI)	%	22,6	23,7	27	25	27	30
Taux d'insertion dans l'emploi durable à la sortie d'une EI	%	13,1	13	17	15	17	19
Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie d'une entreprise de travail temporaire d'insertion (ETI)	%	32,4	54	52	40	45	50
Taux d'insertion dans l'emploi durable à la sortie d'une ETI	%	22,3	22,6	32	25	27	30
Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie d'une association intermédiaire (AI)	%	33,9	42,5 (1er trimestre 2013)	47	40	45	50
Taux d'insertion dans l'emploi durable à la sortie d'une AI	%	17,2	21,3 (1er trimestre 2013)	27	23	25	27
Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie des ateliers et chantiers d'insertion	%	23,2	nd	25	25	27	29

Précisions méthodologiques :

Source des données : Données ASP, traitement DARES

Mode de calcul :

Les personnes âgées de plus de cinquante ans sans emploi a été multiplié par 3,5 entre 1996 et 2018, représentant un quart des demandeurs d'emploi.

Il faut souligner l'encadrement proposé dans les ACI. Il est bien souvent nécessaire pour les publics fragiles, que ce soit pour l'accompagnement technique dans les activités que pour que la gestion de groupe où la présence d'un cadre sécurisant est primordiale pour les collectifs.

Le montant socle (au prorata du temps de travail) de l'aide de l'état par poste en ACI est de 20.441 euros, incluant l'accompagnement technique, administratif et socioprofessionnel²⁶.

Si l'IAE est très implantée localement, ses partenaires peuvent se limiter à la préfecture, la Direccte, le Conseil Général et Pôle Emploi. Chaque structure peut élargir son réseau avec les acteurs locaux en fonction des implications et de la volonté de chacun.

Si les postes proposés dans l'IAE correspondent à moins de 10% des personnes au chômage éloignées de l'emploi possiblement concernées par ce type de structures, la diversité limitée de ces derniers (espaces verts, aide à la personne, entretien, nettoyage) a souvent pour effet de ne pas attirer les publics fragiles. La menace de perte des ASS ou du RSA peut pousser un certain nombre à intégrer ces dispositifs mais bien souvent sans adhésion personnelle. Tout le travail de l'équipe socioprofessionnelle sera de travailler l'appropriation du projet avec les personnes.

J'ai été travailleur social dans l'insertion professionnelle et l'insertion par le logement. A ce titre, j'ai accompagné plus de deux cents personnes soit en chantier d'insertion en tant qu'encadrant puis accompagnateur en insertion professionnelle, soit dans des centres d'hébergement avec l'importance d'un retour vers l'emploi via l'IAE (pour accéder à un meilleur hébergement ou pour obtenir des fiches de paie et obtenir un logement).

Cette expérience m'a permis d'observer les différentes postures des publics en fonction de l'étape par rapport au poste en ACI :

-Très volontaire pour intégrer le dispositif mais toujours avec une motivation extérieure (ne pas perdre le RSA, accéder à un hébergement permanent ou à un logement).

-Beaucoup plus critique sur la motivation personnelle une fois en poste où les pressions extérieures sont dévoilées et le manque d'intérêt pour l'activité proposée. Cela ne veut

	ACI	EI	AI	ETTI	Ensemble
Agriculture et pêche, espaces naturels et espaces verts, soins aux animaux.....	37	8	10	4	22
Dont : espaces naturels et espaces verts.....	27	7	8	2	17
production agricole.....	9	1	2	2	5
Arts et façonnage d'ouvrages d'art.....	2	0	0	0	1
Commerce, vente et grande distribution	5	3	1	3	4
Dont : grande distribution.....	1	0	1	2	1
Construction, bâtiment et travaux publics.....	8	4	4	40	10
Dont : second oeuvre.....	2	3	2	11	3
travaux et gros oeuvre.....	5	1	2	27	6
Hôtellerie, restauration, tourisme, loisirs et animation	4	3	10	2	5
Dont : animation d'activité de loisirs.....	1	0	3	0	1
production culinaire.....	3	2	5	2	3
service.....	0	0	1	0	0
Industrie	6	10	1	13	6
Dont : alimentaire.....	0	0	0	2	0
mécanique, travail des métaux et outillages...	0	2	0	3	1
préparation et conditionnement.....	3	6	1	6	3
Installation et maintenance.....	10	7	5	2	8
Dont : entretien technique	9	2	5	1	6
véhicules, engins, aéronefs	1	3	0	0	1
Services à la personne et à la collectivité.....	22	52	52	13	33
Dont : aide à la vie quotidienne.....	1	3	22	0	6
nettoyage et propreté industriels.....	7	20	23	6	13
propreté et environnement urbain.....	13	28	3	5	12
Support à l'entreprise	1	1	3	4	2
Dont : secrétariat et assistance.....	1	1	3	4	2
Transport et logistique.....	5	11	12	19	9
Dont : magasinage, manutention des charges et déménagement.....	4	5	11	16	7
personnel de conduite du transport routier	2	6	0,74	2	2
Autres**	1	0	2	1	1
Ensemble	100	100	100	100	100

* La nomenclature des métiers est celle du Répertoire opérationnel des métiers et des emplois (Rome) de Pôle Emploi.

** Comprend les métiers liés à la communication, média, multimédia, santé et spectacle et banque, assurance et immobilier.

Lecture : 52 % des salariés nouvellement embauchés ou renouvelés dans une entreprise d'insertion (EI) en 2018 travaillaient dans le domaine des services à la personne et à la collectivité. Il s'agit essentiellement de métiers liés à la propreté et à l'environnement urbain.

Champ : France entière.

Source : Agence de services et de paiement (ASP) ; traitement Dares.

pas dire que la personne veut arrêter mais cela reste révélateur sur la motivation. Charge au professionnel de rebondir et d'aider les personnes à se dépasser.

-Une dégradation de l'état psychique quand l'activité est difficile, physique ou peu valorisante dans un parcours de vie compliqué.

Le support d'activité joue ainsi un rôle primordial pour raccrocher les publics fragilisés et les ACI sont parfois limitées dans les chantiers proposés, en partie à cause de l'importance d'encadrer les personnes dans un même lieu. Ceci limitant forcément la diversité des tâches proposées.

A cela, il faut compter les 200.000 personnes en situation de handicap et souhaitant travailler²⁷ mais ne pouvant intégrer un dispositif existant (ESAT, ACI) faute de places ou de postes adaptés.

Le halo du chômage²⁸ est un indicateur alertant sur les publics démobilisés dans leur recherche d'emploi et non comptabilisés dans les chiffres de Pôle Emploi alors que le taux de chômage grimperait de 9,1% à 14,6%.



Le chômage de longue durée et les personnes privées durablement d'emploi (bénéficiaires du RSA mais non inscrites à Pôle Emploi et les personnes en situation de handicap) sont devenus un problème sociétal majeur que les acteurs principaux de l'IAE ne peuvent plus porter seuls.

Si les structures de l'IAE ont été initiatrices et innovantes à leurs débuts, la régulation tutélaire et l'isomorphisme institutionnel n'ont pas toujours permis aux associations de rester au plus près des publics²⁹ fragiles.

Les TZCLD se veulent une alternative aux limites de l'IAE dans la prise en charge des publics et c'est sur ces constats et ce contexte dégradé qu'un groupement d'associations et de personnalités vont médiatiser le projet.

3.2.2 La mobilisation de la société publique et du politique

Après avoir échoué à convaincre le gouvernement Ayrault en 2012, ATD Quart Monde lance le concept l'année suivante dans quatre territoires ruraux afin de démontrer le besoin et les attentes ainsi que de sa crédibilité.

L'appui des associations et une forte mobilisation de la société civile ont permis la mise en agenda politique en 2014 d'une proposition de loi « visant à expérimenter l'idée des territoires zéro chômeur de longue durée ».

Le député PS Laurent Grandguillaume portera un groupe de réflexion en ce sens et la loi déposée en 2015 sera adoptée à l'unanimité en 2016 après que Claude Bartolone (président de l'Assemblée) ait missionné le CESE afin de s'assurer de la pertinence du projet.

Le 27 avril 2015, une « marche est organisée » sur l'assemblée pour rendre visible le combat des personnes éloignées de l'emploi.

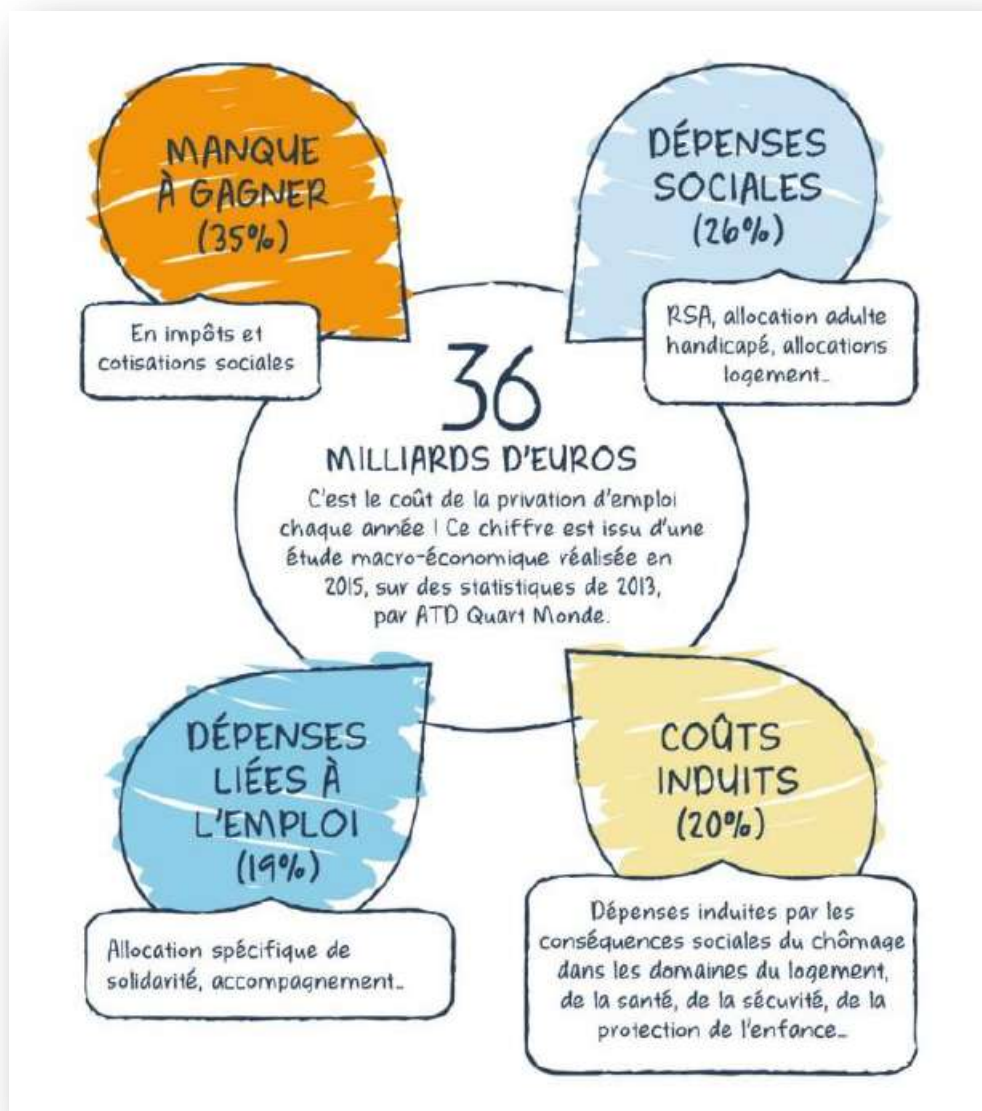


Les trois axes portés³⁰ pour mettre en avant l'utilité sociale des TZCLD sont :

-Personne n'est inemployable dès lors que l'emploi est adapté aux capacités et aux compétences des personnes.

-Ce n'est pas le travail qui manque. Un grand nombre de travaux utiles restent à réaliser.

-Ce n'est pas l'argent qui manque, la privation d'emploi coûte plus cher que la production d'emploi. En 2016, une personne éloignée de l'emploi « coûte » à la collectivité 18.000 euros/an selon ATD Quart Monde (43 milliards d'euros/an).



Quelques chiffres sur le coût du maintien ou de la création d'emploi :

Une étude macro-économique³¹ de 51 pages détaille les calculs et la méthodologie afin de définir le coût pour la société des personnes privées d'emploi. Cette étude n'a jamais été remise en cause par les opposants aux projets TZCLD et elle permet de défendre « le principe de l'activation des dépenses passives par la réaffectation des dépenses liées à la privation d'emploi, des coûts évités (directs et

indirects) et des recettes générées par le retour à l'emploi, vers la production d'emplois supplémentaires »³².

Pour rappel, en 2015, les politiques publiques ont dépensé 122 milliards d'euros en faveur de l'emploi pour des résultats limités³³. Cette année là, le Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'emploi (CICE) a subventionné 80% des emplois du secteur marchand pour un montant de 18,6 milliards d'euros. Depuis la création du CICE, 100 milliards d'euros auraient permis de créer ou sauvegarder 100.000 emplois avec 20.000 emplois indirects supplémentaires liés à l'effet de consommation³⁴.

Les mesures de baisse de la TVA sur la restauration et les travaux afin de favoriser les créations d'emploi ont été estimées entre 150.000 et 260.000 euros par emploi. Quant aux réductions pour les emplois à domicile le coût est évalué entre 39.000 et 228.000 euros par poste.

Ainsi, l'argent ne manquant pas et les DELD étant de plus en plus nombreux, il reste à créer des emplois utiles leur correspondant dans les territoires et cela se fera sous la forme d'une loi.

3-3 La loi 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage longue durée³⁵ :

Elle donnera un cadre général d'action : juridique, financier et de contrôle sur les TZCLD avec la création d'un fonds d'expérimentation et d'un comité scientifique. Par ailleurs des délais seront imposés tant sur la création des établissements que sur l'évaluation des bilans intermédiaires et finaux.

L'expérimentation est limitée à cinq ans et seules les entreprises de l'ESS seront porteuses des structures. Cela implique toute la logique d'action publique propre à la loi de 2014 relative à l'économie sociale et solidaire³⁶.

L'état a ainsi provisionné le fonds à hauteur de 15 millions d'euros³⁷ (et celui-ci atteindra 22,37 millions d'euros en 2019³⁸). Ce montant est calculé en fonction des personnes salariées dans les EBE et les économies calculées (redistribution des 18.000 euros/an). Les établissements sont soumis à la fiscalité des entreprises de l'ESS.

L'objectif est de créer des emplois en CDI à partir de besoins territoriaux avec une aide de l'état de 18.000 euros/an (ETP d'un SMIC brut), de la participation des collectivités territoriales et d'aides du secteur privé (fondations, donations d'entreprises).

Une restriction impose la non concurrence au tissu associatif local, au secteur marchand et aux emplois du secteur public (ne pas remplacer des missions d'une collectivité relevant de leurs compétences et risquant de détruire des emplois ou de ne pas en créer).

La loi définira les publics cibles tels que les personnes privées d'emploi depuis plus d'un an et résidant dans le territoire depuis au moins six mois.

Dans un premier temps, seuls dix territoires d'expérimentation auront la possibilité de bénéficier de cette loi et l'association Expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée (ETCLD³⁹), présidée par Louis Gallois, est chargée d'assurer la gestion du fonds d'expérimentation (objet de l'association).

Chaque territoire est défini par les collectivités locales (territoriales, EPCI ou groupe de collectivités) porteuses du projet et non par une zone géographique définie. Ces clusters territoriaux permettent d'inclure des regroupements de collectivités limitrophes entre régions.

17 institutions sont désignées dans l'article 3 de la loi sur l'expérimentation TZCLD pour constituer le conseil d'administration du fonds d'expérimentation et veiller au respect de l'application de la loi. L'état, les collectivités, les organisations syndicales, les représentants des associations d'élus (différents échelons des territoires) ou d'associations du champ de l'ESS le composent.

Cette entité est chargée également de retenir les territoires admis dans la liste d'expérimentation. Elle est chargée en outre de produire les rapports d'activité ainsi que les bilans intermédiaires exigés par la loi sur les TZCLD.

Les structures de l'ESS vont ainsi créer des Etablissements à But d'Emploi (EBE) ou conventionner des structures de l'IAE déjà existantes pour chaque territoire. Un territoire pouvant compter plus d'un EBE (13 EBE pour 10 territoires) dont l'ancêtre était « l'entreprise locale polyvalente »⁴⁰.

La loi sur l'expérimentation sociale s'inscrit dans une démarche forte de cohésion sociale tout en respectant les rapports de force entre l'ensemble des parties prenantes. Seule la recherche de consensus peut permettre aux acteurs territoriaux de réussir le projet. Par ailleurs, cette loi était innovante dans sa volonté à réunir tous les acteurs locaux. Dans son avis rendu en juin 2020⁴¹, le CESE préconise en page 13 « *d'assurer une gouvernance territoriale efficace de la prévention et de la réduction du chômage de longue durée* ».

Si les parlementaires ont mis sous tutelle le projet TZCLD, nous allons voir dans un troisième temps comment celui-ci va se développer dans les territoires.

4 Des expériences : la fabrique des Territoires Zéro Chômeur Longue Durée

4-1 Le lancement au niveau national : la construction d'un modèle

Le 6 décembre 2016, l'association « Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée » TZCLD a vu le jour. Elle est présidée entre autre par Laurent GrandGuillaume, le député ayant porté la loi devant l'assemblée.

L'association TZCLD a pour objet l'animation et le développement du projet dans ses différentes étapes. Suite à l'habilitation des 10 territoires expérimentaux par la loi du 29 février 2016, de nombreux territoires se mobilisent pour mettre en œuvre la démarche.⁴²

Elle a ainsi trois missions :

- *Soutenir les territoires habilités, capitaliser et tirer les enseignements de la première expérimentation pour améliorer la méthode ;*
- *Accompagner les territoires volontaires pour entrer dans la démarche et participer à une deuxième expérimentation ;*
- *Favoriser la diffusion du projet pour obtenir, à terme, la création d'un droit d'option par la loi.*

La mise en œuvre de l'expérimentation est ainsi très encadrée, tant pas la loi que par les deux associations TZCLD et ETCLD. Cela va de la désignation des dix territoires à la méthodologie d'action devant respecter 4 étapes avant la création d'un EBE (ou le conventionnement).

Une charte d'engagement est ainsi signée avec chaque territoire⁴³ :

-La création d'un consensus territorial, suscitant l'engagement de l'ensemble des acteurs d'un territoire : personnes privées d'emploi, collectivité(s), citoyens, associations, entreprises... La « fabrique du consensus » est l'étape socle de la mise en place d'un projet TZCLD, se concrétisant par la création d'un Comité local pour l'emploi (CLE).

-L'identification et la rencontre des personnes privées d'emploi volontaires.

-Le recensement des travaux utiles, en partant des besoins non satisfaits sur le territoire, en complémentarité et en soutien à l'économie locale.

-Une fois ces trois étapes effectuées, l'ouverture d'une ou plusieurs Entreprises à but d'emploi (EBE) peut être envisagée, en s'appuyant sur les structures de l'économie sociale et solidaire existantes ou en créant des structures ad hoc.

Comme le souligne le rapport intermédiaire du comité scientifique⁴⁴, les dix territoires sélectionnés « se caractérisent tous globalement – bien que dans des proportions variables, - par l'existence préalable d'un milieu associatif important et dynamique, d'un secteur de l'insertion et de l'ESS développé, et d'un militantisme politique et syndical ». Ce terreau bienveillant facilitera la création des TZCLD mais sera aussi source de conflits.

4.2 L'institutionnalisation d'un TZCLD : anatomie d'une expérience significative

Lors de la phase préparatoire et de prospection dans chaque territoire, les précurseurs du projet TZCLD avaient des profils différents. A Chennevières-sur-Marne (94), ce sont deux femmes salariées qui ont porté le projet ; tandis qu'à Thiers (63), c'est le directeur de Pôle-Emploi et qu'en Flandre intérieure (59), une personne privée d'emploi a été l'élément moteur. La ville de Mauléon, dans les Deux-Sèvres s'est portée très rapidement volontaire pour faire partie des dix premiers TZCLD⁴⁵. Son maire et la maison de l'emploi lancèrent le projet et commencèrent à prospecter auprès des personnes éloignées de l'emploi dès 2015⁴⁶.

Comme nous avons pu l'observer, la création d'un TZCLD est strictement codifiée et doit répondre à un cahier des charges précis quant aux étapes à suivre. La phase préparatoire est essentielle pour rechercher un consensus de l'ensemble des acteurs territoriaux : habitants, personnes privées d'emploi, employeurs, monde associatif, collectivités locales, élus et organismes d'état. En outre, les territoires ont été observés avec attention dans le cadre de la loi d'expérimentation. Il en ressort de nombreux rapports supervisés par la DARES afin d'informer le comité scientifique institué par le ministère du travail⁴⁷.

Quatre enquêtes qualitatives ont été menées sur plusieurs territoires : Joucques (au nord est des Bouches-du-Rhône), Premery (Nièvre), Métropole de Lille et Colombelles (Normandie). Chaque étude a été confiée à des cabinets (KPMG, ASDO études, CLERSE UPEC) suite à des appels d'offre et les contenus varient en fonction des méthodologies.

A cette documentation, il faut ajouter des dizaines d'articles de la presse locale ou nationale ainsi que les bilans sur l'expérimentation et les nombreuses communications de l'association TZCLD. Il y a également de nombreux supports vidéo réalisés par les TZCLD, certains médias ou même le film « Nouvelle cordée » de Marie-Monique Robin sur le TZCLD de Mauléon.

Malgré plusieurs relances, la direction de l'EBE ESIAM (Mauléon) n'a pas voulu m'accorder d'entretien. A sa décharge, les dix TZCLD ont été extrêmement sollicités tant par les dizaines d'autres territoires postulants pour la seconde partie de la loi d'expérimentation que pour les processus d'évaluation inscrits dans la loi. J'ai cependant pu échanger longuement avec M Alain Robin, directeur de la maison de l'emploi de Bressuire, dispositif faisant partie du comité local pour l'emploi directement lié à l'EBE.

La mise en œuvre des EBE s'est effectuée sur un temps long afin de rechercher un consensus local et de rencontrer l'ensemble des parties prenantes. Aussi, les rapports commandés par le ministère du travail sont peu prolixes sur cette étape primordiale du fait de leur arrivée tardive dans l'évaluation des dispositifs.

Au regard des documents existants, les territoires ont travaillé la mise en place selon les préconisations du comité national. La présidence du comité local pour l'emploi de Joucques a pris la décision d'appliquer le protocole Agenda21⁴⁸ (programme local d'actions en faveur du développement durable avec un projet stratégique). Selon mes recherches, la grande majorité des autres TZCLD (Mauléon, Métropole de Lille, Premery, Thiers et d'autres) a travaillé sur la trame proposée par le mouvement national.

Cette longue phase préparatoire est un élément clef dans cette nouvelle approche des territoires et des personnes éloignées de l'emploi.

Dans le cadre du Master, j'ai pu rencontrer l'association porteuse du projet à Castillon La Bataille (33) se trouvant dans la démarche de création d'un EBE en attendant le vote de la seconde loi. J'ai pu observer la même méthodologie utilisée actuellement sur le territoire de Pau. Je vais donc développer cette étape afin de mieux appréhender la complexité et les énergies développées autour d'un TZCLD.

4.2.1 Naissance du projet TZCLD à Castillon la Bataille :

Castillon-la-Bataille est située dans l'est de la Gironde au confluent de la Dordogne et de la Lidoire. La commune est voisine avec les vignobles de Saint Émilion et ses grands châteaux. Son territoire et son économie locale sont ainsi fortement marqués par la culture viticole (prestations viticoles). Si la démographie de la ville est en augmentation de 10,01% depuis 2012 (6,72% pour la Gironde), le chômage y est prégnant avec 27% de sa population active au chômage (47% chez les 18/24 ans)⁴⁹ et plus d'un habitant sur quatre est allocataire du RSA.

Castillon-la-Bataille a été identifiée par l'INSEE comme faisant partie de « la diagonale de la pauvreté », territoire en difficulté (car éloigné des grandes villes) de la Nouvelle-Aquitaine regroupant le Médoc, le Libournais, le Lot et Garonne et Agen.



La commune fait partie du Pôle territorial du Grand Libournais⁵⁰ (environ 153.000 habitants) et est distante de 18 km de Libourne où se situent le PLIE du Libournais⁵¹ et la Régie Territoriale de Services du Libournais⁵² (LibRT).

De fait, l'insertion par l'activité économique sur Castillon-la-Bataille est peu développée et l'éloignement des structures représente un frein pour les personnes sans solution de mobilité. Si la ville est réputée pour son spectacle vivant et les visites de 40.000 personnes durant cette période, l'association « Castillon 1453 » n'a pu embaucher que 4 personnes en contrat d'insertion⁵³.

L'Isle&Dronne est un autre acteur local de l'insertion au travers un chantier école⁵⁴ axé autour des travaux forestiers, espaces verts et naturels ou entretien des cours d'eau mais il s'adresse aux personnes en bonnes conditions physiques et intéressées par les travaux en extérieur.

Enfin, l'association d'insertion Tremplin est peu présente sur Castillon-la-Bataille où elle ne fait que 2% de son chiffre d'affaire.

A retenir : Augmentation de la population et des besoins de service, taux de chômage très élevé, emplois du secteur privé essentiellement tournés vers la viticulture, peu de structures de l'IAE et d'accompagnement vers l'emploi pour un cluster territorial étendu. Le besoin en insertion est fort.

En 2016, M Jacques Breillat, Maire depuis 2014, se saisit de la dynamique autour des TZCLD pour réduire la précarité et développer le territoire dont il a la charge. L'évolution de la législation peut permettre d'apporter une solution innovante et adaptée à des personnes privées d'emploi depuis

longtemps. En plus de sa fonction de Maire, M Breillat est conseiller départemental, membre entre autre de la *commission Attractivité territoriale et initiative économique locale*. En outre, selon l'Institut Supérieur des Elus⁵⁵, il est *expert spécialisé dans le domaine du management stratégique de l'information et l'intelligence économique. Enseignant à l'Université de Bordeaux et docteur en science politique*.

Le Maire n'a pas pu faire intégrer la commune aux dispositifs existants tels que « politique de la ville » ou « Action cœur de ville »⁵⁶ car il manquait toujours au moins un critère (volume population, distance).

Avec les partenaires locaux et institutionnels (PLIE, maison de l'emploi, communauté de commune, région, Pôle Emploi, sous préfecture), un comité de pilotage s'est constitué, la mairie et le député Florent Boudié ont présenté une candidature en 2016⁵⁷ pour intégrer les dix premiers TZCLD expérimentaux dans le cadre d'un appel à projet national. Mais elle est douzième sur les 43 collectivités tentées par l'aventure. Les encastrement territorial et politiques sont élevés.

L'édile a rejoint l'association TZCLD⁵⁸ promouvant le dispositif. Il fait partie du conseil d'administration au travers du collège « territoires émergents » (composé de 3 personnes).

Entre la mise en agenda politique, le vote de la loi et la sélection des premiers territoires, les délais furent relativement courts pour les collectivités dépourvues de structures associatives pouvant porter un tel projet en co construction avec des publics précaires. Le comité de pilotage était la première étape avant de passer le relais.

Cette émulation autour d'un bien commun (la création d'emplois locaux répondant tant aux besoins territoriaux qu'humains) a permis de créer l'association Casti'Lab en vue d'intégrer la phase deux de la loi.

4.2.2 Création de l'association Casti'Lab et dimension instituante

Dans cette première partie, le cadre global (géographique, démographique, économique et politique) a été présenté succinctement. Pour effectuer la transition entre les deux phases, le Député et le Maire ont obtenu début 2017 le financement d'un poste (rattaché à la mairie dans un premier temps) de chargé de mission par le département et la région. Le rôle de ce salarié est de maintenir la candidature d'affiliation aux territoires zéro chômeur de longue durée, créer du lien avec les personnes privées durablement d'emploi (avec un partenariat avec Pôle Emploi pour repérer les publics concernés et les contacter), être en lien avec les différentes parties prenantes du comité de pilotage initial, développer les partenariats au niveau territorial et animer les rencontres autour de l'association en devenir.

Par ailleurs, le comité de pilotage (devenu obsolète avec la mise en place de l'association) est devenu le comité local pour l'emploi. Premier effet bénéfique de la mobilisation des institutions autour de la fragilité sociale du territoire. Ce CLE a par ailleurs commandé une enquête sur les besoins du territoire (emplois, moyens techniques et/ou financiers) auprès des employeurs via la structure Alter Ego. Ce repérage a été fait au nom de l'arrivée probable du TZCLD.

La logique d'aide était jusqu'alors prédominante : promoteurs notables, distance entre eux et les bénéficiaires, usagers non membres, bienfaisance etc

L'association Casti'Lab est créée le 2 août 2017. Elle a pour but la préfiguration à un établissement à but d'emploi (EBE) dans une logique isomorphe aux TZCLD existants.

1) Objet de l'association⁵⁹ :

L'association a pour objet de mobiliser l'ensemble des forces vives du bassin de vie castillonnais dans ses différentes composantes, économique, sociale, culturelle, environnementale, citoyenne... dans le cadre de l'action « Territoire zéro chômeur longue durée ». Elle se caractérise comme « Entreprise à but d'emploi » (EBE).

Elle s'attache particulièrement à :

- Créer des activités utiles à la population et au bassin de vie castillonnais, activités supports d'emplois et d'insertion sociale et professionnelle, notamment dans le domaine de l'économie sociale et solidaire, pour des demandeurs d'emplois de longue durée, en partenariat avec l'ensemble des partenaires publics et privés concernés ;*
- Permettre un renforcement du lien social, de la solidarité et de la coopération entre les habitants, les collectivités locales et les entreprises du bassin de vie ;*
- Favoriser l'innovation, l'expérimentation et le décroissement sous toutes ses formes : lutte contre la précarité et l'exclusion du marché du travail, formation professionnelle, services aux entreprises et aux habitants, création d'activités : éco-construction, économie circulaire, projet alimentaire territorial, mobilité, tiers lieux, coworking...*
- Assurer plus largement l'initiation, le portage ou la gouvernance de tout projet d'intérêt collectif, projet d'expérimentation locale et d'innovation sociale sur son territoire.*

Les valeurs portées par l'association sont ainsi nombreuses et ouvertes vers la possibilité d'apports futurs. L'ESS est clairement désignée (y compris dans le préambule) ainsi que la gouvernance et l'innovation sociale.

Si le bien commun principal est le retour à l'emploi des personnes au chômage depuis longtemps, des biens communs secondaires autour du développement du territoire, du développement durable et de la mise en lien entre les habitants, les entreprises et les collectivités sont explicitement recherchés. Il y a une volonté affichée de transformer la commune et la redynamiser grâce aux échanges et idées nés au travers du concept TZCLD.

2) Gouvernance de l'association :

Les statuts mettent en avant la place de la gouvernance et la logique de l'ESS dans la gestion de l'association. A cette fin, le conseil d'administration se compose de quatre collèges au travers de quatorze membres élus lors des AG. Le CA désigne le bureau. Les collèges représentent l'ensemble des parties prenantes au projet associatif.

- Collège des acteurs économiques (3 sièges) : Toute entreprise de la communauté de communes.
- Collège de la société civile (3 sièges) : Toute personne issue de la société civile et *particulièrement l'association Castillonnais en Transition* (inscrit tel quel dans les statuts). Cette association⁶⁰ est très active sur le territoire (Tiers lieu, développement durable, éducation à la citoyenneté).

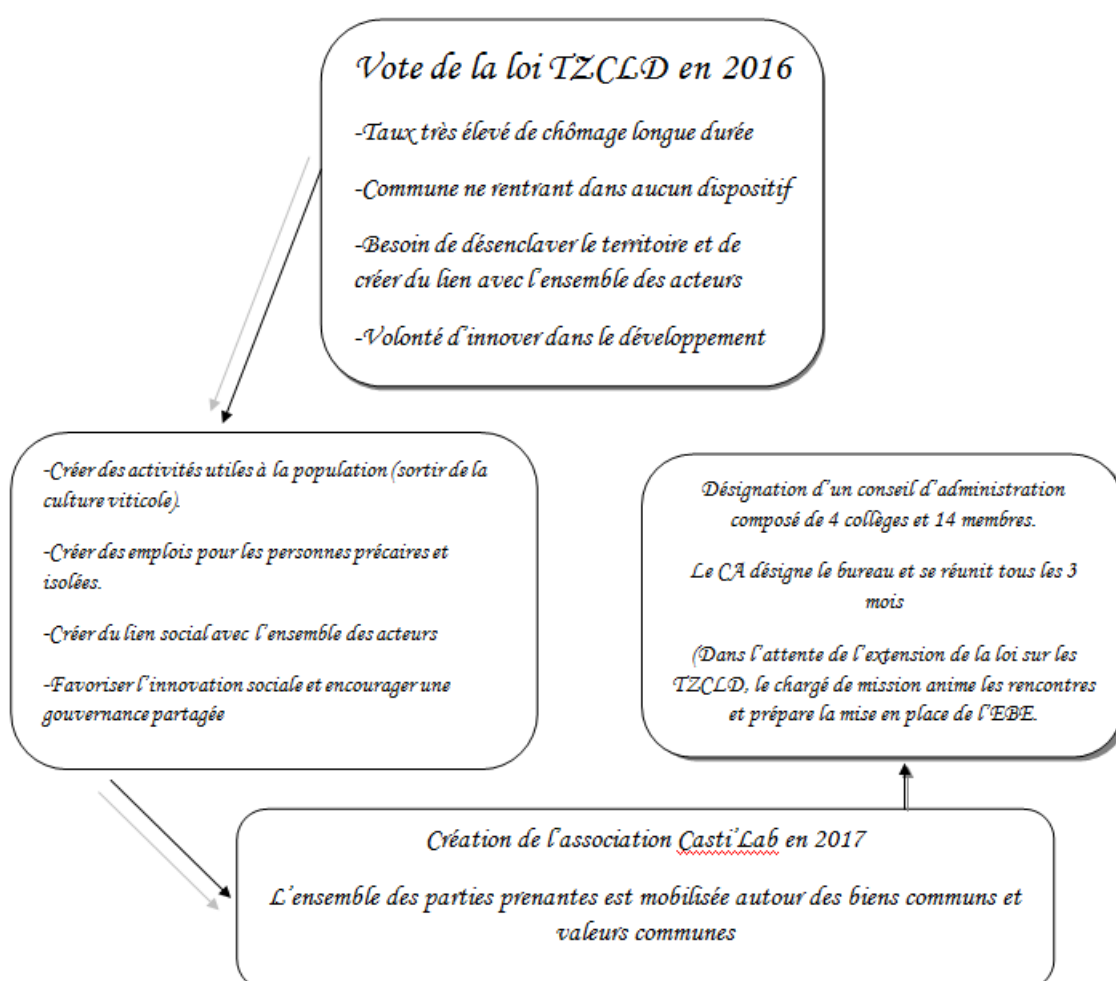
- Collège des collectivités publiques (4 sièges) : Mairie, CdC, département et région.
- Collège des Personnes qualifiées (4 sièges) : *Personne physique ou morale disposant d'une expertise spécifique. Ces personnes sont désignées par la mairie.*

Selon le procès verbal de l'assemblée générale extraordinaire du 14/11/2008, seule une personne privée d'emploi depuis longtemps a été nommée dans le Collège des Personnes Qualifiées. Il semble que cela soit dû à la jeunesse de l'association. Dans le PV de l'AG du 13/02/20, deux personnes privées d'emploi se sont présentées (après un vote la veille pour départager les 4 candidats sans emploi lors d'une réunion préparatoire) et ont été acceptées.

Le bureau est élu par les membres du CA.

L'association est passée d'une phase émergente dans une logique d'aide à une phase de logique de mouvement avant de très rapidement se positionner dans une logique multilatérale lors de l'élaboration du diagnostic territorial (chapitres suivants).

De même, elle assume *ses stratégies explicites d'intervention sur le cadre institutionnel et les politiques publiques*⁶¹ que ce soit dans sa construction que co construction. Cette volonté se retrouve également dans sa façon d'aborder les encastremements politiques et sociaux. L'identité de Casti'Lab est fortement marquée par son rapport au territoire, au développement durable et à l'emploi des personnes précaires. L'engagement des bénévoles (au travers des membres des collèges du CA), de la salariée (enfant du pays, formée dans l'ESS) et des bénéficiaires confirme la représentation identitaire de l'association.





Si la mairie se réserve le droit de choisir les membres de ce collège, elle laisse les personnes privées d'emplois décider qui sera leurs représentants au sein du CA. Elles représentent ainsi 14% des membres décisionnaires lors des assemblées générales.

Le directeur de la Régie Territoriale de Services du Libournais (LibRT) est élu président de l'association. Le Député et le Maire se mettent ainsi en retrait et passent le relais. Ils restent cependant dans le conseil d'administration.

A noter cependant que chaque lettre d'information mensuelle de l'association (à partir de sa création en janvier 2019) est préfacée par le maire de Castillon-la-Bataille et non par son président.

4.2.3 Phase intermédiaire de l'association

L'association a été créée dix mois après l'abrogation de la loi sur les TZCLD. Portée par des élus locaux, elle s'est constituée sur des valeurs, des convictions mais également sur des statistiques de l'INSEE. Entre autre, un de ses objectifs est de préparer la création d'un EBE (établissement à but d'emplois) dans l'espoir d'être sélectionnée pour la deuxième partie de la loi (ouvrant à d'autres territoires).

Dans cette perspective, le chargé de mission a sollicité divers organismes afin d'apporter un diagnostic local (état des lieux du territoire) et d'accompagner Casti'Lab dans la mise en œuvre pratique de son objet :

- La Base⁶² : Laboratoire d'innovation publique en Nouvelle-Aquitaine (locaux situés au sein du CG 33). Il intervient dans les structures ayant pour projet de passer à 0% ou 100% (100% bio, 0% déchet par exemple). Casti'Lab a été retenue avec le principe des TZCLD (0% chômage).
L'équipe mobile s'est déplacée à 5 reprises selon un protocole établi avec l'association autour du projet « zéro chômeur en 2025 ».
Les rencontres ont été organisées en 2019 dans un premier temps par groupes :
-Acteurs sociaux
-Demandeurs d'emploi longue durée
-Acteurs économiques (entreprises et associations)

Deux cents personnes (19 structures représentées) ont participé aux ateliers (micro-espace public pour la co-construction de l'offre et de la demande) et l'ensemble s'est retrouvé à deux reprises pour la mise en commun des réflexions puis la restitution.

De ce travail collectif, une feuille de route a été définie avec des objectifs de création d'emploi, d'atelier, de mise en lien et de moyens techniques à mettre en œuvre.

L'association a validé le travail effectué et les projets. Ce fonctionnement démontre une volonté institutionnelle de respecter la démocratie participative et d'élargir les perspectives à toutes les possibilités innovantes répondant à l'objet de l'association sans que les participants ne fassent partie de celle-ci. Ainsi, 6 indicateurs d'impact locaux et 23 thèmes sont ressortis.

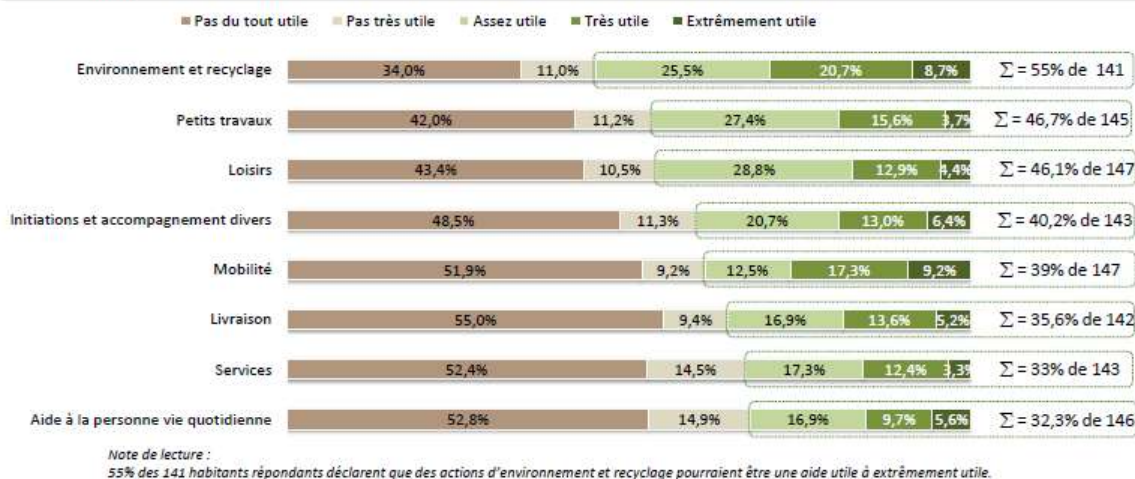
Ces temps partagés ont permis de fabriquer un consensus local autour des possibles sur Castillon-la-Bataille et de mettre en avant l'association. Les capacités individuelles et collectives des publics éloignés de l'emploi ont été fortement mobilisées lors de ces journées. Rejoignant ainsi les communautés sectorielles du social sollicitées pendant ces rencontres.

- Alter Ego⁶³ : Recensement des besoins des entreprises (32 chefs d'entreprises rencontrés). 60% d'entre elles ont du mal à recruter et une majorité rencontre des difficultés à échanger avec Pôle Emploi. Il en ressort également une réelle volonté à développer l'offre de services sur le territoire.
- AFPA : La DIRECCTE a financé une étude par l'AFPA afin de recueillir les besoins émergents et les attentes des acteurs du territoire. 225 artisans/entreprises/commerçants ont répondu par voie numérique et 160 retours ont été faits par des particuliers lors d'opérations sur les marchés (entre autre) avec des demandeurs d'emploi.

La diversité des acteurs publics (CG, CR, Pôle Emploi, mairie, préfecture, DIRECCTE) s'inscrivant dans la démarche TZCLD démontre leur intégration verticale et horizontale ainsi que leur volonté à faire évoluer le cadre institutionnel afin de tenir compte de l'ensemble des parties prenantes.



Les thématiques



Ces enquêtes permettent de démontrer l'utilité sociale de la démarche TZCLD mais également de renforcer l'ensemble des acteurs (y compris le public précaire) dans leur capacité à choisir les activités à déployer.

La création institutionnelle de l'association s'est pleinement démontrée lors de ces temps d'échange, de la co-construction de sens des parties prenantes et dans sa capacité à mettre en œuvre une telle dynamique via des outils des partenaires institutionnels.

L'accès à l'autonomie des personnes privées d'emploi est lié à la compréhension de la société dans laquelle ils évoluent et dans la possibilité de se projeter dans le futur. L'analyse prospective, grâce aux études du contexte territorial (incluant les demandes des employeurs et des habitants), autorise les personnes exclues de la société à se réapproprier leur parcours de vie et à améliorer leurs capacités. L'implication de ces publics dans un cadre attentif et sécurisant développe leur empowerment et leur estime de soi.

Les personnes privées d'emploi ont participé à la grève nationale du chômage le 7 novembre 2019, soutenue par le collectif TZCLD afin de médiatiser l'attente et l'espoir des publics précaires. Avec le soutien de la mairie, ils se sont retrouvés à 27 demandeurs d'emploi sur différentes thématiques (atelier cuisine avec des invendus alimentaires, ré emploi de matières premières, échanges avec les habitants) afin de sensibiliser la population à leur volonté de se rendre utile. De neuf chômeurs longue durée présents mobilisés en début d'année, l'effectif a été multiplié par trois.

Suite à cette action, ils ont demandé à l'association de pouvoir faire une action médiatisée mensuellement. Cela non seulement dans l'optique de démontrer leur motivation mais aussi pour maintenir cette dynamique et les liens sociaux créés (briser l'isolement de certains). Les bénéficiaires, en devenant acteurs, ré équilibrent le processus de réciprocité et de dons/contre dons.

On peut ainsi constater que l'association autorise les publics (personnes au chômage, employeurs, habitants, professionnels) à se construire un choix éclairé, premier droit fondamental selon Karl Polanyi. Le décroisement des parties prenantes au travers des cessions de travail, la communication et les enquêtes a tant révélé les enjeux territoriaux que l'envie partagée de biens communs au travers de valeurs communes.

Casti'Lab participe activement à la transformation sociale du territoire castillonnais au travers de son approche innovante insufflée par la loi TZCLD. L'ensemble des études sur les besoins territoriaux accélère la mise en agenda de problèmes socioéconomiques repérés mais non identifiés dans un consensus commun jusqu'alors.

Casti'Lab étant en attente de l'abrogation de la deuxième loi et ainsi de constituer un EBE, elle ne fonctionne actuellement que grâce aux subventions indirectes de la mairie (chargée de mission jusqu'à la rentrée 2020 qui a basculé de la mairie à l'association), des collectivités territoriales (financement des enquêtes et journées d'études), des cotisations, des ventes lors des actions extérieures et d'un financement des fonds de revitalisation Suez de 15.000 euros (attribué pour le projet de conciergerie de ville). La mairie va d'ailleurs fournir un local en centre ville avec vitrine rapidement afin de rendre visible l'association.

Casti'Lab via l'EBE va devenir une structure gestionnaire et employeuse (puisque le principe est de fournir des CDI). Ses ressources seront issues en partie du secteur marchand, des prestations de service mais avant tout de fonds publics (aides à l'emploi) et de subventions. L'hybridation des ressources est une obligation que ce soit pour viabiliser le projet ou pour être en position de pouvoir négocier avec l'état (ou d'autres acteurs publics ou privés)

La modélisation du modèle économique des TZCLD est basée sur le coût des personnes sans activité et la nécessité d'investir dans des emplois sécurisants répondant à des besoins locaux. Il s'agit ainsi d'une régulation conventionnée où l'action des pouvoirs publics s'articule avec l'action citoyenne. Les postes sont co créés entre les bénéficiaires, les habitants, les entreprises, les structures associatives, les collectivités territoriales et l'état.

Le mode de gouvernance de Casti'Lab témoigne de cette médiation entre toutes les parties prenantes.

Par exemple, les personnes éloignées de l'emploi se sont retrouvées le 12 février 2020, veille de l'assemblée générale, pour échanger autour de leurs idées de créations d'emploi ou d'activités (recyclage, services aux habitants et entreprises, pôle alimentaire et hôtellerie à long terme). Ce temps de préparation a permis aux représentants de leur collège au CA de rôder aux négociations du lendemain. Le 13 février 2020, l'ensemble des membres du CA ont pu échanger et parlementer autour des propositions des personnes sans emplois mais aussi des résultats des enquêtes de terrain sur les besoins de la communauté. Elus, état, entrepreneurs, chômeurs, représentants d'associations, pôle emploi, collectivités et habitants se sont retrouvés d'égal à égal.

Lors des entretiens avec des personnes sans emplois, ces dernières ont tenu à préciser qu'elles ne se sont jamais senties bridées dans leurs propositions. La chargée de mission tient par ailleurs à être transparente dans l'animation du groupe de bénéficiaires : toutes les propositions sont notées et ce sont eux qui les proposent en CA. Jusqu'à maintenant, la mairie vient en appui, en fonction de ses moyens et disponibilités, des actions menées par le groupe de bénéficiaires.

En cela, l'association répond aux préoccupations principales des porteurs du projet TZCLD à savoir *l'exhaustivité et la non sélection des bénéficiaires*⁶⁴ ainsi qu'à l'obligation d'une gouvernance démocratique telle qu'elle est censée évoluer dans l'ESS.

Tous les documents mettent en avant l'importance de cette période pour rencontrer les demandeurs d'emplois et créer une file active afin de les intégrer dans les EBE lors de leur création. Ces temps de partage et de promotion du concept TZCLD autour de « l'empowerment communautaire »⁶⁵ ont également promu le pouvoir d'agir⁶⁶ des personnes éloignées de l'emploi et la possibilité de se créer des postes en CDI « cousus sur mesure » (expression souvent répétée pour décrire les emplois à venir). Mais cela va créer également des attentes particulières et des espoirs individuels. Pendant un à

deux ans, des chômeurs longue durée vont s'impliquer dans des réunions, créant ainsi des profils de « salariés historiques ».

Il est à noter également que la dynamique des rencontres préparatoires avec les CLD aura permis - dans chaque lieu d'expérimentation - à des personnes de retrouver du travail avant la mise en place des EBE. Le fait d'être sollicité et de redevenir actif aura été un élément déclencheur chez de nombreuses personnes éloignées de l'emploi.

Cette phase exploratoire ressemble à la phase initiale d'une analyse prospective dans laquelle l'ensemble des parties prenantes est conviée afin de partager des constats en prévision d'établir des scénarios.

Mais cette phase reste théorique et n'élabore aucun processus de planification stratégique sur la mise en place concrète des activités, que ce soit d'un point de vue financier, logistique/technique ou humain ; le fameux FFOM (Forces, Faiblesses, Opportunités, Menaces) ne semble pas abordé dans la création des postes et cela se ressentira dans la mise en œuvre.

A cette étape du mémoire, il est essentiel de rappeler que les TZCLD se démarquent de l'IAE classique dans leurs capacités à créer des emplois, utiles, en fonction des capacités et envies des personnes éloignées de l'emploi. Cette tâche incombera aux EBE.

4.3 Des expériences, un modèle : Les établissements à but d'emploi

A l'issue de la période exploratoire et de la sélection à la participation à l'expérimentation (entre 2 et 5 ans en fonction des territoires), les EBE peuvent être créés sous la supervision des comités de pilotage local puisque ce seront ces derniers à être les employeurs (avec toutes les responsabilités et les obligations légales envers des salariés). Les comités vont impulser les thématiques d'emplois, l'embauche de la direction et sélectionner les demandeurs d'emplois qui intégreront les dispositifs.

Le cadre d'action (public cible, non concurrence, utilité sociale) laisse une grande marge de manœuvre aux structures dans l'organisation. L'expérimentation de la loi se veut « utopique » (revendication citée dans chaque rapport) avec un management horizontal dans les EBE et une tutelle par les CP. Les logiques de mouvement (déjà citée) ou d'entraides sont alors mises en œuvre.

Il est important de saisir l'articulation entre l'association porteuse du projet TZCLD et l'EBE, entité à part entière. L'EBE peut avoir sa propre forme juridique répondant aux normes dictées par la loi sur l'ESS. L'établissement peut ainsi être sous statut associatif, société anonyme (avec agrément ESUS, SCOP ou SCIC (comme Actypôles à Thiers ou La Fabrique à Bulligny).

Le TZCLD de Thiers a, par exemple, créé un deuxième EBE sous tutelle de son CLE en lien direct avec une SIAE⁶⁷ locale.

Les TZCLD étant régis par la loi relative à l'ESS⁶⁸, ils doivent respecter son article 1 deuxième alinéa :

« Une gouvernance démocratique, définie et organisée par les statuts, prévoyant l'information et la participation, dont l'expression n'est pas seulement liée à leur apport en capital ou au montant de leur contribution financière, des associés, des salariés et des parties prenantes aux réalisations de l'entreprise »

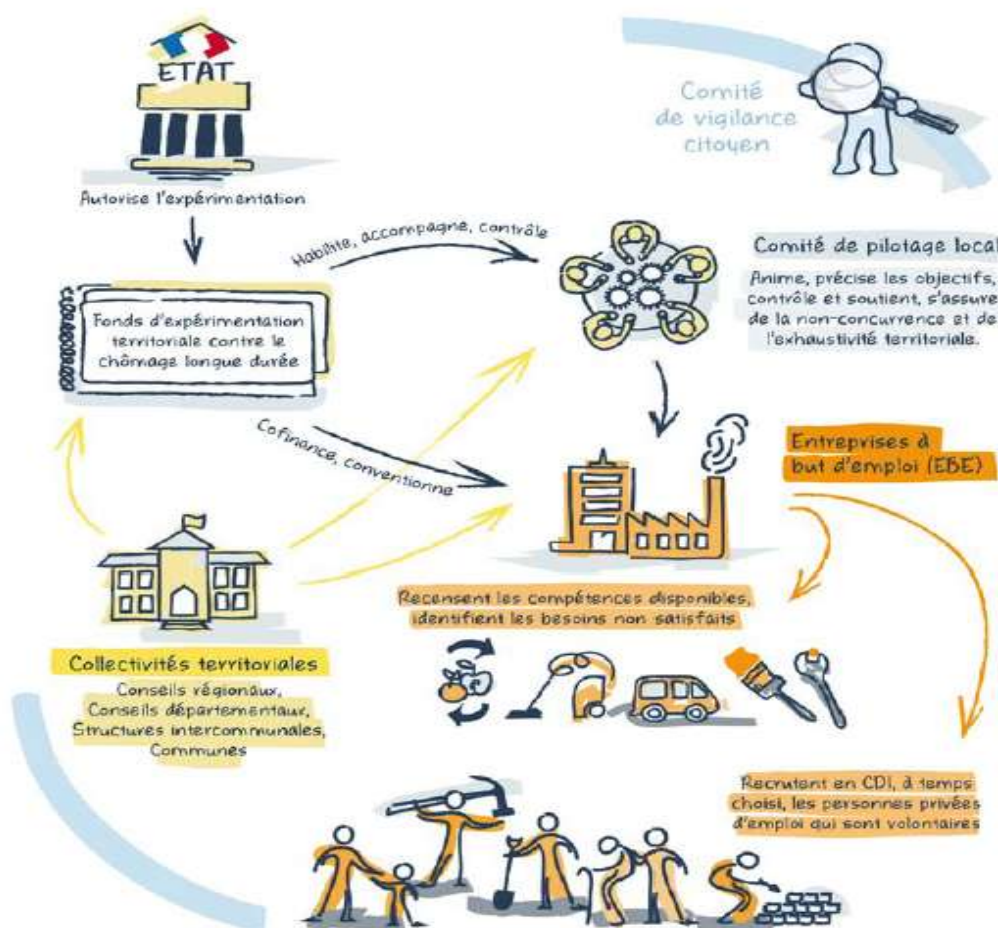
La gouvernance, management du management, est un terme polysémique venu du monde de l'entreprise (outil de contrôle des actionnaires sur les dirigeants des entreprises) dont les acteurs de

l'ESS se sont appropriés. Appropriation effective dans une volonté de respect de l'individu mais également de l'ensemble des parties prenantes dès lors qu'il y a des enjeux aussi bien financiers que sociaux. Ses modes de fonctionnements organisationnels⁶⁹ varieront selon le statut juridique adopté au sein du TZCLD ainsi que du niveau d'implication participation des personnes (et personnalités).

4.3.1 La gouvernance et management des TZCLD et des EBE :

L'association des TZCLD propose un mode de gouvernance théorique.

Représentation théorique de la gouvernance de l'expérimentation sur un territoire expérimental :



Les territoires ont adopté des schémas différents en fonction des porteurs de projets initiaux (élus et/ou citoyens engagés) et de l'évolution des EBE. A la lecture des rapports, on peut observer différentes pratiques dès le recrutement des directeurs.

Les CLE embaucheront des profils différents de directeur d'EBE en fonction de l'histoire de l'association. Dans certains cas, le directeur aura participé à la mise en place des CLE et des réunions préparatoires (Mauléon ou Jouques par exemple) et dans d'autres cas, un recrutement spécifique

aura lieu. Un certain nombre de directeurs viendront du champ classique du travail (électrotechnicien, commercial ou ancien manager de supermarché) et non du secteur médico-social, la primauté à leur recrutement étant sur leur adhésion au projet et non la connaissance des publics éloignés de l'emploi. Il est à noter que les TZCLD n'ont pas de convention collective et que chaque territoire décide de la grille des salaires. Selon les données recueillies, la rémunération des directeurs était basée sur le double du SMIC.

Voici par exemple un extrait de l'offre d'emploi concernant le poste de directeur d'un EBE en Normandie :

«Positif.(ve), pragmatique ,vous disposez des compétences humaines et relationnelles ,permettant de fonder le développement de l'association sur l'humain, les coopérations et l'intérêt général»

Les directeurs sont missionnés pour faire fonctionner les EBE selon les directives des CLE et, dans la logique initiale des TZCLD, sur une mode de management horizontal. Les salariés sont ainsi encadrés directement par le directeur et sont censés pouvoir être source de propositions.

En pratique, le mode de management horizontal a été un échec et les EBE. Plusieurs raisons ont été décrites dans les nombreux rapports :

- Difficultés de prendre en charge des publics longtemps éloignés de l'emploi et nécessitant une présence hiérarchique (difficultés à travailler dans un collectif, problèmes de comportement, besoin d'un encadrement technique, difficultés à trouver des repères).
- Difficultés lors du lancement de l'EBE avec des inégalités en fonction des sites (locaux, activités naissantes, problèmes de matériels).
- Difficultés à travailler la prise de décision ou à mettre en place des décisions prises par les CP.
- Charge de travail conséquente entre l'encadrement humain, la gestion technique (dont l'achat de matériels et matériaux conséquents lors de création de nouvelles structures), les liens avec les CP et les clients.

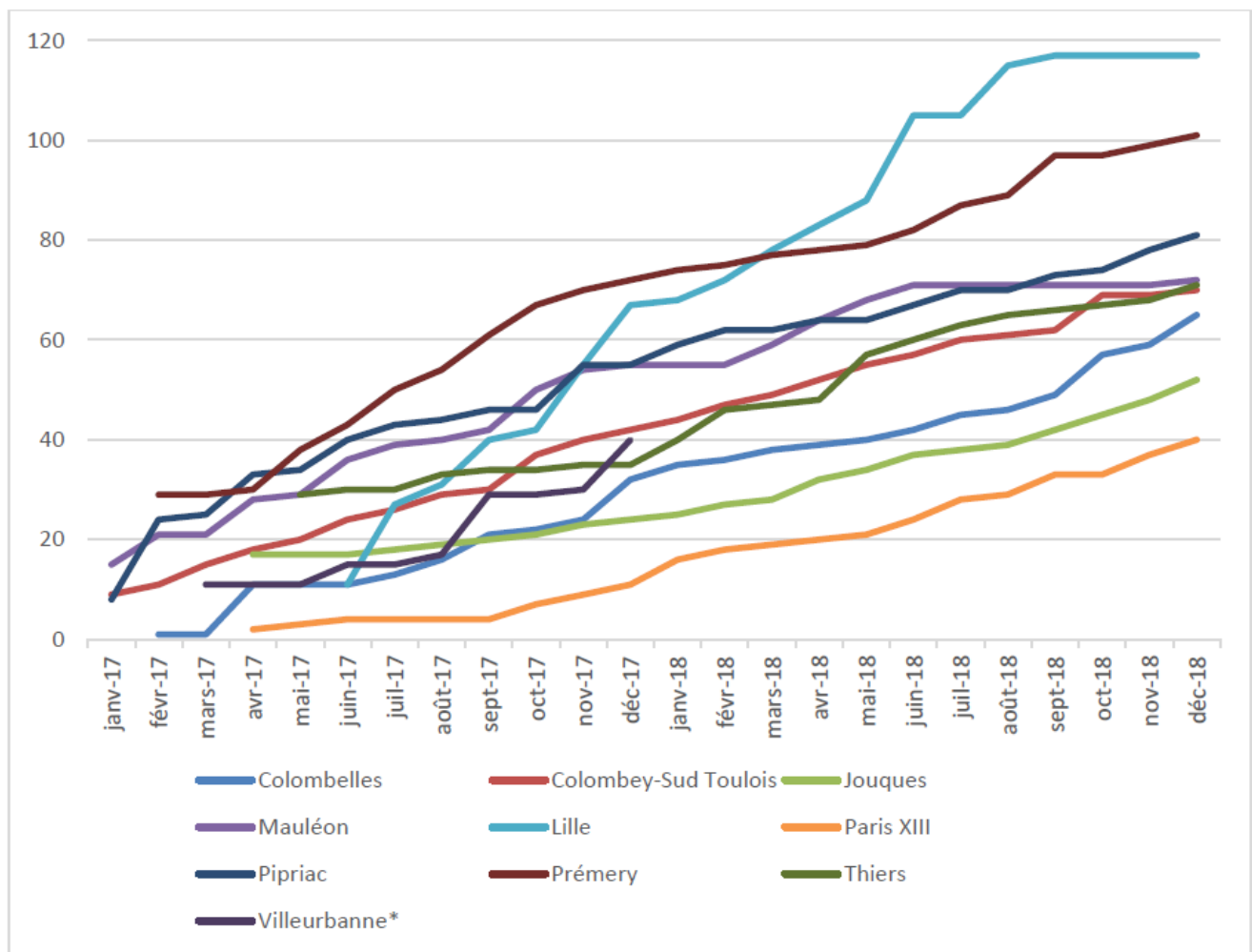
A l'ensemble de ces facteurs se rajoute la gestion des arrivées des salariés décidées par les CP et en fonction des files actives. Pour rappel, les demandeurs d'emplois reçoivent la promesse d'un CDI adapté à leur situation, tenant compte du volume horaire possible dans la limite des 35 heures, de leurs disponibilités (enfants à charge par exemple), de leur mobilité, de leurs capacités techniques ou physiques et également en fonction de leurs envies. Les attentes de postes adaptés envers les EBE ont donc été grandes et les directeurs en avaient la charge. Parallèlement, les CP ont tout intérêt à faire rentrer un maximum de personnes éloignées de l'emploi afin d'obtenir des subventions.

Dans le film « Premiers de cordée » sur l'EBE de Mauléon, une scène dévoile comment le CP impose sa décision de faire admettre plusieurs CLD alors que le directeur de l'EBE et quelques salariés présents expliquent ne pas être en mesure de les accueillir et de pouvoir leur fournir une activité. Le directeur de la Maison de l'Emploi de Bressuire m'avait relaté ce genre d'événements avec un public particulier au regard de la multitude des dispositifs d'insertion existant sur le territoire et donc de la complexité à accueillir des personnes déjà en difficultés sur d'autres moyen de prise en charge pourtant déjà très souples.

La montée en puissance des dispositifs a été reconnue, dans le rapport intermédiaire du comité scientifique⁷⁰, comme une des principales difficultés rencontrées dans les EBE. Il ne semble pas que la capacité à intégrer autant de nouveaux salariés ait été pensée de façon stratégique comme le font de nombreuses structures de l'ESS quand elles changent « d'échelle »⁷¹.

Sur le graphique suivant, on peut observer la montée en puissance avec des territoires qui ont vu leurs effectifs multipliés par dix en moins de deux ans. Ceci est autant révélateur d'un très grand succès que d'une forte demande des personnes privées d'emploi.

Figure I.2.1, Evolution des effectifs conventionnés depuis le mois d'ouverture de l'EBE jusqu'à décembre 2018



Dans le cadre du mémoire, l'exercice est complexe parce que d'un management horizontal théorique commun à tous les EBE, la grande majorité de ces derniers a traversé des crises internes obligeant à réorganiser les modes de fonctionnement et les organigrammes en seulement quelques mois. Chaque rapport détaille ces étapes de transformation. Le choix est fait de se concentrer en particulier sur les modes de gouvernance et de management.

Nous allons donc observer comment dans certains territoires la gouvernance et le management ont été mis en œuvre au travers de leurs activités. Si le premier exemple signe une réussite dans l'application de sa gouvernance, nous classerons les autres structures à partir des travaux de Mme Bucolo, M Eynaud et M Haeringer sur la gouvernance en pratique⁷² révélés au public suite à la publication d'une étude auprès de 2.300 associations pour le Mouvement Associatif.

Selon cette étude, quatre types de gouvernance se démarquent majoritairement : professionnalisée (notion d'entreprise associative avec un CA fort, des AG riches et de nombreux outils de gestion), militante (volonté de faire progresser une cause et primauté à l'utilité sociale avant les intérêts des financeurs), resserrée (portée par des personnalités de façon unanime) ou externalisée (les financeurs externes prennent les décisions).

4.3.2 Des territoires différents et des EBE :

Actypôles à Thiers : le choix de la SCIC

Malgré plusieurs relances, je n'ai pas pu obtenir de documentation directement et ce TZCLD n'ayant pas été évalué dans le cadre de l'expérimentation, les sources restent faibles (il n'y a pas de site internet non plus). Cependant, le choix du statut SCIC semble important à regarder. Cette EBE a fait le choix dès le départ de se constituer sous forme d'une SCIC afin que chaque salarié ait son mot à dire dès ses débuts en mai 2017⁷³. Les 30 premiers salariés sont ainsi devenus sociétaires. L'équipe de direction est composée d'une directrice et de deux directrices adjointes.

L'état a alloué une aide au démarrage de 85.000 euros, la société Michelin a accordé 1.500 euros pour chaque CDI signé et la SCIC a emprunté 240.000 euros auprès de trois organismes⁷⁴. Le fond d'amorçage a été étudié en amont et a permis de démarrer les activités avec des moyens conséquents.

Six pôles d'activités sont mis en place : espaces verts, garage social, comptabilité, aide à la personne et à la mobilité, informatique, fabrication de produits d'hygiène réutilisables⁷⁵ et culinaire.



Les décisions sont mises en débat lors des réunions d'équipe hebdomadaires et prises en comité de coordination, composé des deux co-directrices de l'EBE, des présidents et vice-présidents, de quatre salariés et d'un membre du Fonds d'expérimentation. La SCIC compte 4 catégories d'associés : les initiateurs du projet, les collectivités, les soutiens et les clients (et fournisseurs). Des acteurs locaux de l'IAE et des salariés de Pôle Emploi sont présents parmi les associés. Ici, la gouvernance est professionnalisée tout en respectant les choix des salariés grâce à son statut de SCIC et les différents collèges d'associés.

Très rapidement et dans le but d'encadrer les salariés, il a été décidé d'embaucher un encadrant. Deux ans plus tard, l'entreprise salariait 74 personnes⁷⁶.

Les écrits démontrent tant la satisfaction des salariés à s'inscrire dans une démarche de co construction que dans les difficultés à travailler avec d'autres habitants du même territoire. Ici apparaît également la notion de « salariés historiques » ayant été présents dès le début de

l'aventure TZCLD confrontés aux arrivés de nouveaux salariés peu impliqués dans le projet et dans une posture d'attente de prestation.

La stabilité de cette EBE réside en grande partie par son investissement dans l'équipe de direction composée de trois cadres dès sa création. La quantité de travail administratif, de prospection, d'accueil des salariés et de gestion des équipes (via les réunions hebdomadaires et les prises de décision) ont pu être absorbées raisonnablement.

L'EBE 58⁷⁷ à Premery sous statut associatif

Ce territoire rural a bénéficié d'une très forte implication des élus locaux (la communauté de communes Nièvre et Forêt étant à l'origine du projet) et de l'expérience de l'association Récolte (qui fonctionnait depuis 2013 dans la même logique que les EBE en faisant signer des CDI sur des projets d'utilité sociale).



Un noyau dur d'acteurs locaux a constitué le conseil d'administration de l'EBE tout en tenant à distance les autres parties prenantes prévues dans le cadre de l'expérimentation (Directe, département, région). Le comité local est quant à lui présidé par un ancien maire éducateur spécialisé à la retraite et la directrice du CL est l'ancienne directrice adjointe de Récoltes. La gouvernance est de type « resserrée ».

Les acteurs locaux ont défendu l'importance de sauver un territoire en train de mourir et de fait, l'implication de très nombreuses personnes a été très forte. Il y a eu de nombreuses confusions dans les rapports entre l'EBE et le CLE à cause des personnalités impliquées dans ces instances. Si la logique d'aide marque la gouvernance des dispositifs elle a aussi permis de trouver de nombreux clients (collectivités, entreprises, particuliers) afin de développer des activités d'opportunité propres au territoire.

Il n'est pas possible de savoir si le fond d'amorçage a été pensé pour toutes les activités avant le lancement des activités. Mais il ressort que ces dernières ont été compliquées à mettre en œuvre du fait du manque de moyens techniques.

En quelques mois, 3 directeurs se sont succédés à la tête de l'EBE. ATD Quart Monde a mandaté un directeur de transition après le départ du 1^{er} directeur. A l'heure de la publication du rapport, trois directeurs s'étaient succédé alors que les salariés dépassaient la centaine.

Les activités proposées sont : le bois (de chauffage) avec une grande demande locale, le maraîchage de légumes et fruits (activité en difficulté), la motoculture (entretien, réparation), une recyclerie (et vente directe sans passer par des ateliers), un espace de vente et de réception des donations, des ateliers de remise en état et des activités de petits travaux pour des particuliers, des collectivités ou des entreprises.

Les activités multiples et étendues nécessitent un suivi important pour tout ce qui est logistique. Les salariés se sont plaints du manque de visibilité dans les commandes passées par la direction et le CL. En outre, les salariés ont demandé l'embauche d'encadrants et d'accompagnateurs socio professionnels.

Si la direction (au sens large) de l'EBE a accepté de nommer des responsables d'activités, elle a refusé et assumé toute logique d'insertion car l'EBE serait une entreprise et non une structure relevant de l'IAE.

Nous retrouvons ici les travers d'une gouvernance resserrée et d'une logique d'aide. Les salariés sont peu écoutés et leurs difficultés semblent inaudibles aux membres de la direction. Les témoignages dénonçant la mise en postes à responsabilité de salariés déjà en difficultés rappellent le fonctionnement de nombreuses structures d'Emmaüs Solidarité décrites dans le livre « Souffrance en milieu engagé »⁷⁸ : des salariés en insertion obtiennent des postes de chef de service ou d'encadrant, sans qualifications autre que celles de s'entendre avec la hiérarchie, et se retrouvent en grandes difficultés tant sur la gestion humaine que sur leurs manques de compétences techniques.

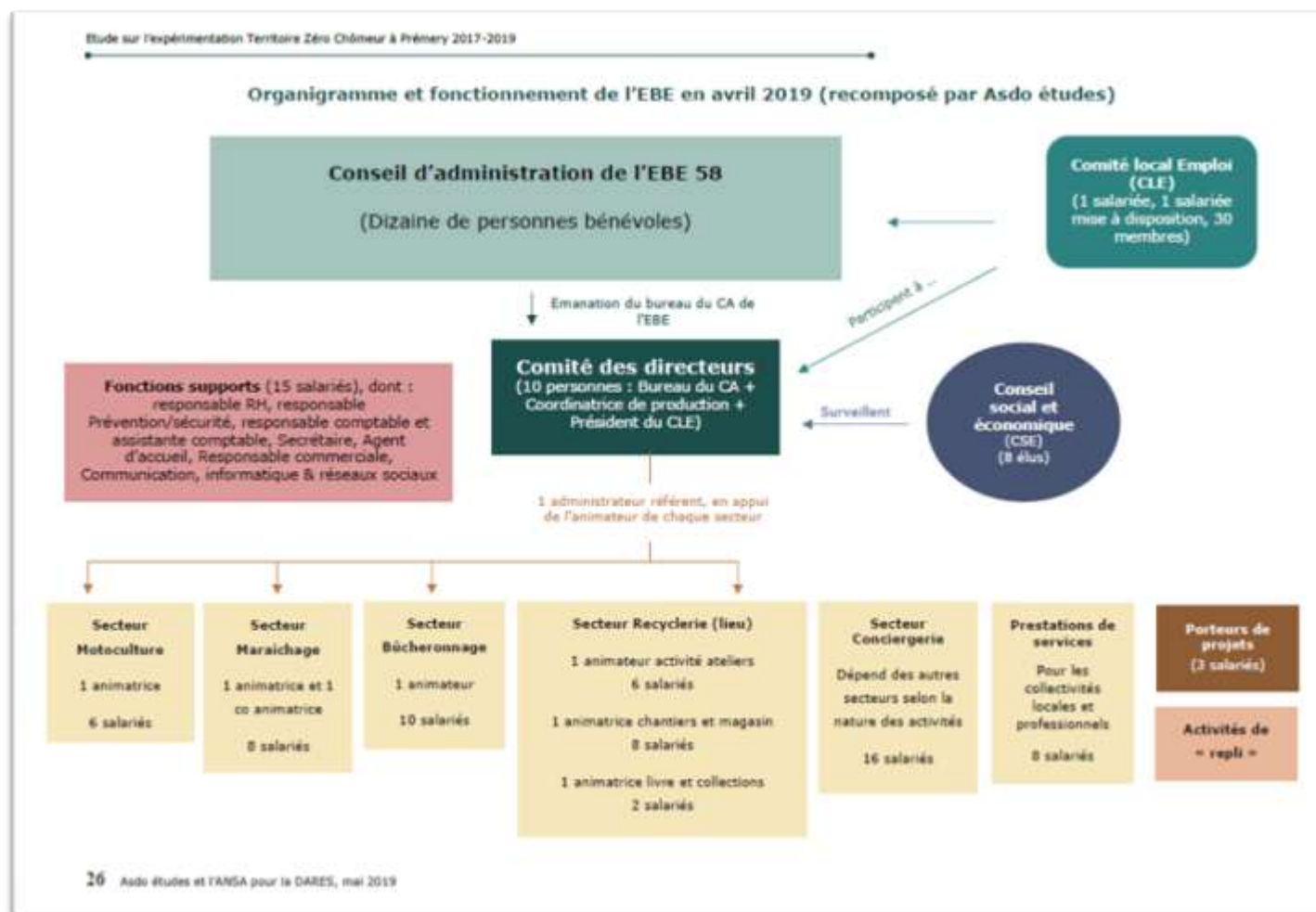
La complexité de cette structure a été longuement étudiée dans le rapport d'analyse demandé par la DARES. La coopération avec les rapporteurs a été difficile et comme dans toute association ayant une gouvernance resserrée, la transparence n'est pas de mise. Ainsi, aucun chiffre comptable n'a été donné. La structure étant cependant déficitaire. On ne peut pas savoir si, à l'instar de l'EBE de Thiers, les membres du CL ont pu obtenir des subventions autres que celles prévues par le conventionnement avec l'association nationale des TZCLD. La volonté portée par les dirigeants de penser l'EBE comme une entreprise ne peut que se heurter à la réalité des principes économiques : l'utilité sociale est peu rentable sur un démarrage d'activités et si les possibilités existantes dans le secteur non concurrentiel permettent de facturer des prestations, l'équilibrage d'un budget passe forcément par un choix des activités.

Un début de réponse se trouve dans la frénésie à embaucher des demandeurs d'emploi longue durée alors que ni l'activité ne permettrait de les occuper ni leurs capacités (physiques ou connaissances) répondraient à des besoins internes (comme l'activité bois en manque de bras mais nécessitant des aptitudes physiques). Chaque admission correspondant à une subvention de 18.000 euros.

L'EBE 58 a enregistré la plus forte progression en termes d'embauches (cf graphique précédent) malgré ses difficultés (3 directeurs en quelques mois et plaintes de nombreux salariés). Certains salariés ont été positionnés sur les fonctions supports tandis que d'autres

sont sous employés. Le peu de suivi des porteurs de projets rend l'observation de leur travail impossible.

Si cela a eu un impact positif sur le territoire grâce à l'argent dépensé par les salariés, cela a créé également un impact négatif puisque les entreprises locales ont subi une pénurie de candidats avec des demandes de CDI et aménagement des horaires ou postes de travail.



Le cabinet chargé de l'évaluation a « recomposé » l'organigramme de l'EBE sur ses constats et les déclarations recueillies. D'ailleurs, à l'heure de la rédaction de ce mémoire, la page internet de la présentation de l'EBE était toujours « en cours de maintenance »⁷⁹.

Le rapport rappelle cependant que l'institution traverse une crise de gouvernance avec des parties prenantes non sollicitées, des interventions directes dans la gestion de l'EBE et des membres ayant abandonné l'expérimentation. Ce schéma est donc constitué de coquilles vides à l'exception des membres de la gouvernance « resserrée ».

🚩 L'EBE Elan⁸⁰ à Jouques (Bouches du Rhône) sous statut associatif

Jouques est une commune rurale isolée mais avec un taux de chômage bas, une population aisée et plus diplômée que la moyenne nationale.

Les porteurs du projet sont des cadres en activités ou retraités qui convaincront la mairie de se joindre à l'expérimentation. C'est suite à une démarche Agenda 21 auprès de l'ensemble des

parties prenantes habituelles (autour du projet TZCLD) qu'il a été décidé de créer l'EBE sous forme associative.

Les activités sont axées autour de cinq pôles⁸¹ : multiservices (aide administrative, nettoyage, petits travaux, atelier vélo), atelier bois, recyclerie, tourisme et pôle agro (jardinage ou aides aux travaux agricoles).

L'ensemble des prestations et objets mis en vente est accessible via un site internet⁸².



L'histoire de l'association est similaire à celle de Prémery et de l'EBE 58 : gouvernance resserrée (presque proche du militantisme), EBE a disposition du comité local, départ de 3 directeurs, mise à distance des partenaires institutionnels (mis à la part la DIRECCTE incontournable pour les financements de base) ou encore volonté d'embaucher un maximum de demandeurs d'emploi au détriment de la capacité de prise en charge, occultation des comptes.

Le rapport d'analyse pointe deux visions qui se sont opposées pendant les premières années de l'EBE. Période durant laquelle deux directeurs ont quitté l'expérimentation.

	Vision de territoire (les « fondateurs »)	Vision d'entreprise (les « faiseurs »)
Choix des activités	Développer constamment de nouvelles activités, avec moins de souci de viabilité économique mais plus d'utilité sociale	Structurer les activités existantes (locaux, matériel, planning, organisation de l'équipe, devis, ...), mieux aligner temps passé et tarification et augmenter la production pour rendre les activités plus viables économiquement
Recrutement ¹	Atteindre au plus vite l'exhaustivité = recruter, peu importe le profil des personnes (adaptés ou non aux activités développées dans l'EBE)	Ne pas recruter trop vite, consolider le collectif, recruter les personnes sur la base de leur adéquation aux pôles développés et à leurs besoins (ex. des déménageurs, ...)
Management	Management horizontal (permis par le recrutement d'une diversité de profils, y compris anciens cadres qui pourraient de manière informelle contribuer plus	Mise en place d'un encadrement intermédiaire, moins de temps de concertation collective, des lignes de direction assumées (choix des activités ...), procédures formalisées et plus grande exigence dans
	activement à la gestion collective de l'entreprise)	le respect des règles (en cas d'absence, sur les équipements de sécurité, ...)

(1 Nous utilisons dans le rapport le terme de 'recrutement' bien que les porteurs de projet utilisent le terme 'embauche'. Ils marquent ainsi le fait que tous les demandeurs d'emploi de longue durée peuvent être embauchés, indépendamment de tout critère de recrutement.)

La vision de territoire décrite par les auditeurs, bien qu'utilisée pour démontrer les conflits de personnalités propre à une gouvernance resserrée, souligne également les limites d'une gouvernance militante, priorisant une « vision » utopique à celle plus concrète des personnes en prise avec le réel.

Le management de l'EBE a évolué en trois temps :

- De façon participative : Pendant la phase de création, de nombreux DELD ont adhéré au projet d'un établissement avec un management participatif où chacun aurait ses compétences à apporter ainsi que la possibilité de compter dans la prise de décision. Ces promesses auront un impact fort dans l'attente de nombreux salariés.
- Management horizontal : de nombreux conflits sont nés entre les salariés, la direction et le CL lors des réunions hebdomadaires et de recherches de consensus. Très rapidement et devant une ambiance très dégradée, la direction a dû se positionner et gérer de façon horizontale. Les différents pôles se sont gérés de façon autonome mais avec les difficultés liées à la prise en charge des publics complexes.
- Management « encadré » et plus gestionnaire avec la mise en place d'un encadrement intermédiaire par des coordinateurs (via des salariés expérimentés mais pas forcément prêts), moins de décisions collectives et plus de consignes. Les pôles continuent à fonctionner de façon semi autonome mais avec l'intervention du directeur pour sanctionner les salariés posant des problèmes de comportement.

Cette dernière forme de management a pu soulager les tensions internes mais de fait s'est éloigné du concept de gouvernance voulu par la démarche TZCLD. Mais comme le soulignait le premier directeur : « *développer un chiffre d'affaire sans faire du concurrentiel, c'est une injonction paradoxale* ».

A la différence de Prémery, les demandeurs d'emplois sont souvent plus qualifiés et diplômés que la moyenne nationale. Ainsi, 27% des salariés de l'EBE Elan ont fait des études supérieures et l'embauche de profils autonomes ou en capacité à gérer une activité (sur les plans économiques, administratifs, techniques). Cela aura un impact tant dans les conflits entre le CL et l'EBE (sur la politique de recrutement) qu'au sein des équipes en créant des sentiments d'injustice ou de surcharge de travail, en plus de questionner le respect des files actives de demandeurs d'emploi.

Les rapporteurs (appartenant au même bureau d'études que celui ayant audité Premery) feront d'ailleurs ce constat :

Les directeurs ne disposent pas par ailleurs des outils de « management traditionnels » (absence de prime ou d'augmentation, peu de progression possible...). Enfin, les directeurs doivent composer avec des niveaux de salaires identiques mais des niveaux d'investissements différents, des niveaux de compétences et des profils professionnels passés hétérogènes. Donner du sens au projet pour conserver l'adhésion des salariés et leur investissement est donc particulièrement important. Il faut arriver à les fédérer autour d'un projet commun fort. C'est souvent ce qui est reproché aux directeurs de l'EBE qui se sont succédé (à Jouques comme à Prémery) : de ne pas avoir su bien faire vivre ce projet collectif.

Entre la gouvernance presque militante du comité local et les reproches faits aux précédents directeurs, l'embauche d'un nouveau directeur issu de la grande distribution et « habitué aux publics précaires » est surprenante. Et ce, d'autant plus que ce dernier a mis fin à la gouvernance participative au sein de l'EBE avec un management d'entreprise éloigné des concepts TZCLD.

A Jouques s'est même posée la question des profils des demandeurs d'emploi de longue durée tels que décrits dans la loi d'expérimentation : au moins un an de chômage et six mois de présence sur le territoire. Les débats ont porté sur la notion d'éloignement de l'emploi et de priorité à l'embauche dans un contexte local où les personnes privées d'emploi n'étaient pas forcément éloignées au regard de leurs compétences (mais avec la volonté de rester sur le territoire après être venus s'installer à la suite d'un licenciement ou d'une volonté de quitter le milieu urbain). Au regard du site internet de grande qualité et des prestations proposées malgré les difficultés de fonctionnement, il semble que de nombreux salariés aient « tenu la route » grâce à leur autonomie dans le travail et leurs capacités à fournir un travail de qualité.

Il ressort que la mixité sociale a permis de maintenir une forme de cohésion dans les différents ateliers ainsi qu'une production grâce au partage des savoirs. On peut dire que la gouvernance des ateliers a été sous forme holistique et que la mixité sociale aura permis une continuité des activités.

La même question sur l'embauche de certains profils sera posée ouvertement à l'EBE La Fabrique dès la phase de prospection et de constitution de la file active.

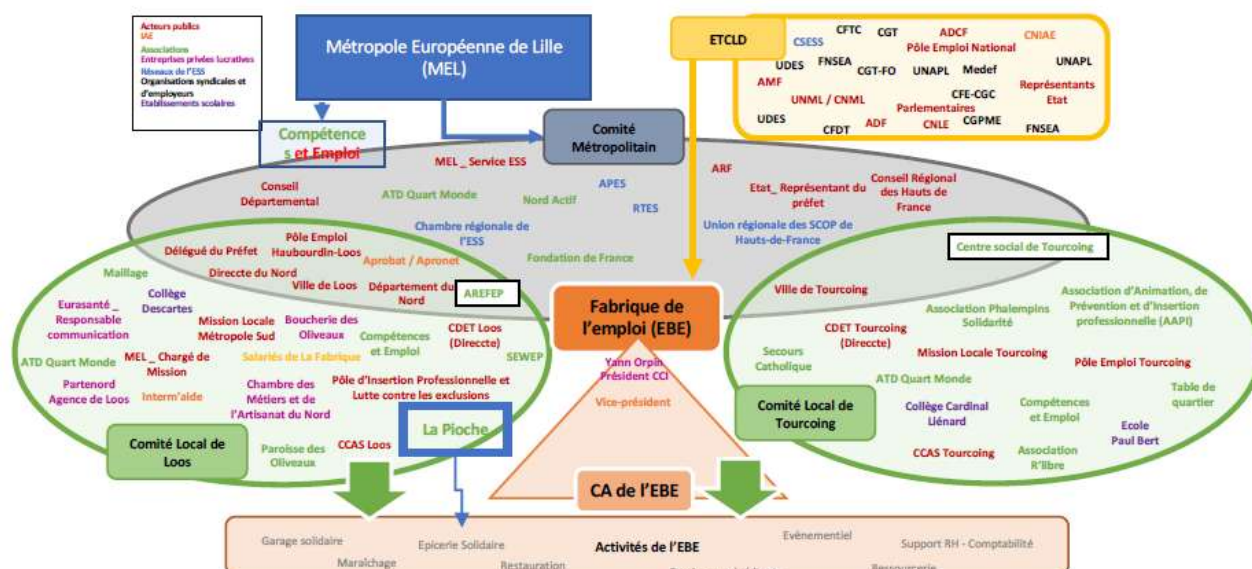
Le territoire comprend un EBE situé sur deux sites des villes de Loos et de Tourcoing ayant chacune une vision de l'insertion des publics précaires et un tissu associatif très actif grâce aux politiques en faveur des quartiers prioritaires et de la politique de la ville. L'AREFEP⁸⁴ sera l'association porteuse du projet -sur demande de la métropole de Lille- avec de nombreux partenaires aussi bien du secteur de l'ESS très présent que des institutions publiques, le secteur privé ou les élus (moins du côté de Tourcoing après le basculement à droite).



Le rapport qualitatif remis à la DARES est très difficilement compréhensible et les auteurs assument leur parti pris dans sa rédaction. De nombreuses informations y sont données, introuvables dans les autres rapports, tandis que des informations relatées dans les autres rapports n'y sont pas fournies.

Il semble que l'association soit constituée comme celle de Castillon-la-Bataille avec différents collèges mais l'information reste incomplète au milieu de rappels sur les normes dictées par l'association nationale TZCLD. L'association a fait le choix de prendre des personnalités notables de l'économie conventionnelle locale à la tête du conseil d'administration afin de visibiliser le projet tout en gardant une identité forte propre à l'ESS grâce aux nombreux autres acteurs. Le site internet⁸⁵ de la Fabrique de l'Emploi est peu informant sur l'organisation interne. Il est donc compliqué d'apporter des réponses précises sur son organisation.

On peut cependant dire que l'association est sur un mode de gouvernance technocratique



Chaque comité local veille sur le site situé sur son territoire (Loos ou Tourcoing) dans le cadre défini par l'expérimentation de la loi (non concurrence, activités à mettre en place, file active).

Un directeur a été embauché dès le début du projet avant d'être rejoint par une directrice adjointe présente lors de la phase d'étude (stage pendant un Master de management dans l'IAE). Durant cette même période, la question des profils s'est posée en même temps que la question des animations des activités (par des salariés présélectionnés en fonction de leurs compétences) et des fonctions supports (à l'exception de la comptabilité). Ces postes représentent 25% de l'ensemble des salariés.

Les activités et les effectifs sont répartis ainsi :

Activités	Effectif	ETP contractuel	% ETP	% effectifs
épicerie Loos	15	12	12%	14%
garage	1	1	1%	1%
magasin	9	8,1	8%	8%
maraiçage loos	12	11,3	12%	11%
recyclerie	4	3,5	4%	4%
ressourcerie	10	9,1	9%	9%
Restauration	15	12	12%	14%
services aux habitants	13	10,9	11%	12%
solidaire assur	1	1	1%	1%
RH/structure	27	24,4	25%	24%
travaux	4	3,7	4%	4%
Total général	111	97,1		

Source : données administratives de l'entreprise 31/12/2018.

L'entreprise se veut « agile et apprenante » avec une « ligne hiérarchique courte » (un directeur et une directrice adjointe) qui s'est allongée avec les nominations en internes de responsables des opérations pour les sites de Tourcoing et Loos. Chaque équipe de travail étant « autogérée » avec des binômes

pour les questions de sécurité, développement des compétences etc. Le terme binôme assez proche de la culture militaire correspond bien au fonctionnement de nombreuses unités de l'armée sans tomber dans ses excès.

Pour 2018 par exemple :

- La DGEFP a versé 380.000 euros en fond d'amorçage et le reversement de 18.000 euros/emploi (activation des dépenses passives).
- 186 531 euros ont été versés par des collectivités territoriales et des mécènes.
- L'EBE a généré 97 000 euros de recettes commerciales.

Cela fait 874 euros de recette annuelle par salarié et un budget de plus de 2,5 millions d'euros.

Le management de cet entreprise « agile et apprenante » se veut horizontal mais il n'y a pas de contrôle de présence (ce qui crée des tensions) et les salariés se plaignent de ne pas être suffisamment écoutés, du manque de hiérarchie et du manque d'encadrement. Il semble qu'il y ait un transfert de compétences entre salariés sans pour autant qu'il y ait d'exigence de productivité. Le manque d'activités pendant les premiers mois de l'EBE a d'ailleurs été sources de difficultés et de conflits.

Les taux d'absentéisme de 11,4% en 2018 et 15,6% en 2019 (sans les congés maternités) sont assez révélateurs des difficultés internes. Il était de 5,1% au niveau national en 2018⁸⁶.

Les comités locaux ont d'ailleurs décidé de limiter ou geler le nombre d'embauches à venir. Décision pouvant s'expliquer, à la différence des autres EBE, par des soutiens financiers extérieurs massifs. Le rapport fait état des « impensés du travail et de l'organisation » pour décrire les problématiques d'encadrement et d'activité dont la majorité n'a pas été pensée avant l'ouverture de l'EBE. On retrouve d'ailleurs la même situation -sur l'arrivée des premiers salariés de l'EBE Esiam à Mauléon- filmée dans « Premiers de cordée ».

Le rapport remis à la DARES rappelle par ailleurs l'obligation des employeurs à fournir une activité à leurs salariés ainsi qu'un cadre sécurisant. Cela questionne un cadre institutionnel où l'action collective se situe entre la logique d'aide et la logique d'entraide. La décision de la direction consistant à former les salariés dans leurs commandes de matériels, plus d'un an après l'ouverture de l'EBE, est révélatrice de cette logique d'aide où les fonds et les moyens techniques sont mis à disposition des publics précaires. Il ne s'agit pas d'une logique d'entraide avec une auto organisation puisque la direction se mettait volontairement en dehors de la prise de décision. Cela se retrouve également dans le non contrôle des présences. Et c'est dès lors que la direction a décidé de participer avec les salariés aux prises de décisions que l'EBE a basculé dans une logique d'entraide.

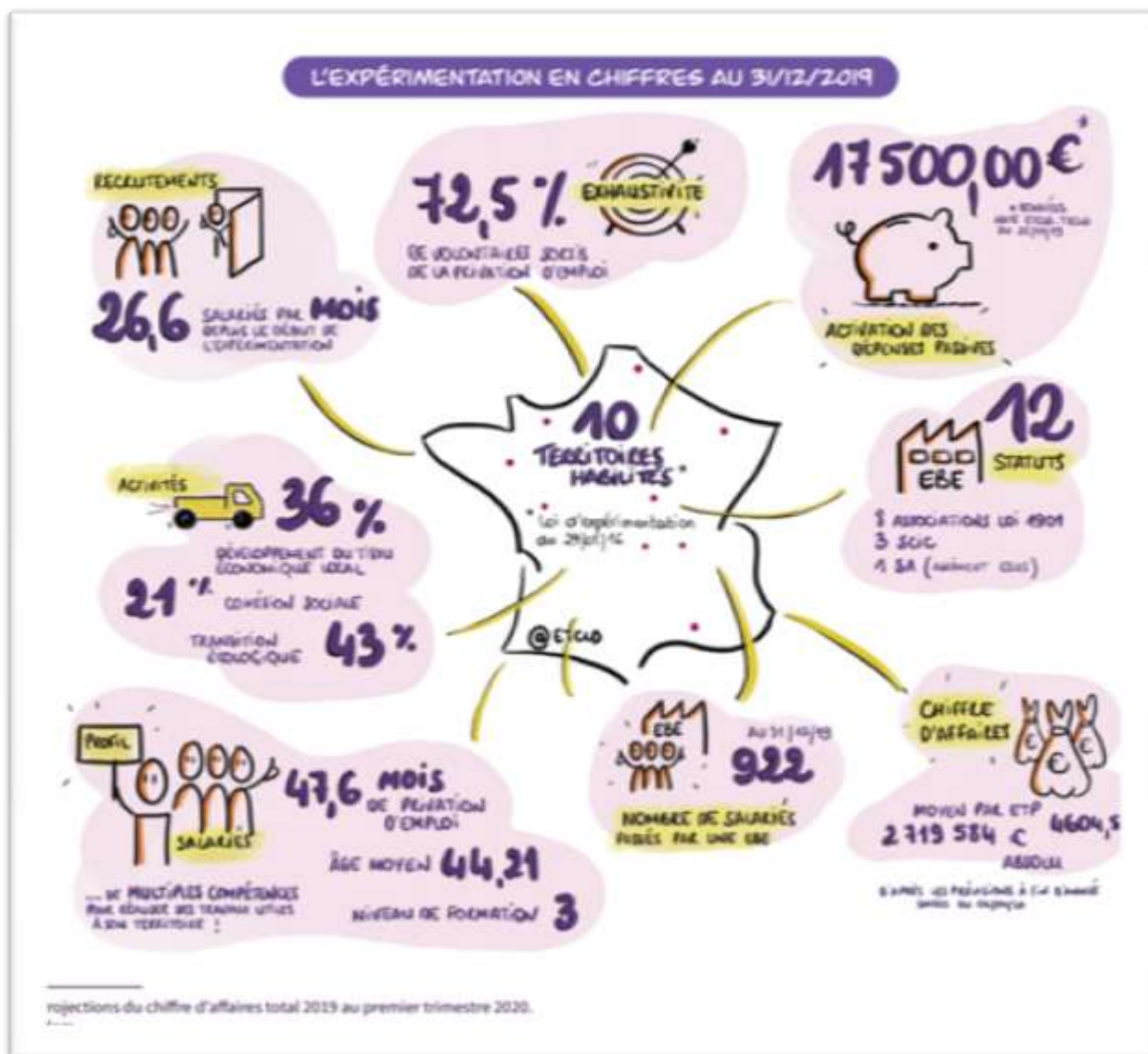
La direction promeut cependant la logique de transformation. Mais cela ne peut se faire que grâce à l'hybridation des ressources et des subventions (ou mécénat) conséquentes liées à la loi d'expérimentation TZCLD.

L'analyse des autres rapports qualitatifs indique les mêmes problématiques d'encadrement (horizontal dans un premier temps puis de plus en plus vertical), de management (changement de directeurs) et gouvernance. Les témoignages des bénéficiaires expriment les mêmes difficultés ou gains à avoir rejoint un EBE.

5 Des enseignements : forces et faiblesses du modèle TZCLD :

5.1 Des expériences largement auscultées

Rarement une expérimentation aura été aussi observée, auscultée et analysée par autant d'intervenants. Un rapport d'analyse porté par le ministère du travail⁸⁷ vient compléter l'évaluation de l'expérimentation par le comité scientifique⁸⁸ ainsi que le rapport d'analyse interne⁸⁹ de l'association TZCLD, lui-même étant soutenu par le rapport du fonds d'expérimentation contre le chômage longue durée⁹⁰ suite à l'évaluation économique faite par l'IGAS⁹¹ (à la demande du comité scientifique).



Autant dire que la littérature ne manque pas sur une aventure dont la mise en place est âgée de moins de deux ans au moment de la parution de ces nombreux bilans. Il est à noter qu'aucun EBE sous forme de SCIC n'a fait l'objet d'une étude qualitative.

Au regard de la loi d'expérimentation, seul le rapport intermédiaire du comité scientifique a autorité. Mais les réactions ont été tellement vives que son président, Olivier Bouba-Olga, a publié un

texte⁹² sur son blog afin de démentir les rumeurs selon lesquelles le projet TZCLD serait abandonné après la remise dudit rapport. La principale interrogation tournant autour du coût réel de chaque salarié et de l'impact sur les finances publiques tel qu'il a été calculé (18.000 euros/an) avec l'activation des dépenses passives et un gain direct pour les finances publiques (deux fois inférieur à celui escompté). A ce jour, le coût annuel d'un salarié en EBE est estimé à 26.000 euros sur la base d'un CDI 35h/semaine, soit plus de 44% liés à des coûts non évalués (direction, encadrement, frais de fonctionnement).

Dans le cadre du mémoire, il n'est pas intéressant de s'attarder sur le coût d'un salarié dans un tel dispositif. Il est inférieur à celui des salariés en chantier d'insertion (27600 euros/an par bénéficiaire ou 42 100 euros/an par ETP)⁹³ pour 51680 personnes. Par ailleurs, l'état impose lui-même une limitation à 30% des ressources marchandes (donc 70% de subventions) aux chantiers d'insertion afin que la priorité reste l'insertion et non le rendement. Le coût d'un emploi en TZCLD reste également inférieur aux plus de 200.000 euros par emploi sauvé ou créé dans le cadre des politiques publiques envers le secteur privé (cf 1^{ère} partie).

En outre, les structures de l'IAE, spécialisées dans la prise en charge des publics précaires avec de vraies savoir faire, sont régulièrement pointées du doigt en raison de leur isomorphisme (thématiques telles que les espaces verts, maçonnerie par exemple) et de leur manque d'utilité sociale dans certains territoires. Mais si les TZCLD proposent un accueil personnalisé en fonction des compétences, évitant l'assignation professionnelle propre aux chantiers d'insertion, les rapports d'analyses pointent de grandes lacunes dans les prises en charge, que ce soit dans l'encadrement ou l'accompagnement social.

Il est important de rappeler l'apparition de deux profils distincts des salariés en fonction de leur arrivée antérieure ou postérieure à la création de leur EBE. Les salariés « historiques » ont participé à la mise en place des EBE et ils sont imprégnés de l'expérimentation. Cela ressemble à l'effet Hawthorne⁹⁴ sur les salariés participant à une expérience sociologique dans le cadre de leur travail (avec une amélioration des conditions de travail suivie de dégradation). Mais il faudrait modérer cette approche et la regarder avec la grille de lecture sur la psychodynamique de Christophe Dejours et la reconnaissance du travail⁹⁵ grâce au jugement d'utilité. Ce sentiment d'utilité rejoint l'utilité sociale promue par l'expérimentation TZCLD et qui est significative aux yeux des salariés et clients. En cela, les TZCLD sont une réussite. Mais cela a été plus compliqué avec l'arrivée des autres salariés, plus souvent dans l'attente et moins dans une dynamique autorisée par le cadre de l'expérimentation.

5.2 Les apories de la loi ou les « impensés » :

1. Si les EBE ont été longuement préparés au travers de rencontres, d'études et de comités, la création d'activités nécessite des moyens tant financiers que techniques (bâtiment, outillage, mobilier etc). Tout cela s'est mis en place dans le temps sans forcément offrir aux premiers arrivants un cadre de travail sécurisant et une quantité de travail à fournir. Cela a eu un impact sur les salariés et mis sous pression les directions des EBE. Les règlements intérieurs ou même l'application du code du travail ne semblent pas avoir été mis en œuvre de façon généralisée.
2. Aucun EBE ne peut devenir rentable rapidement sur des créations d'activités. En France, rares sont les entreprises à obtenir rapidement un chiffre d'affaire permettant de compenser les investissements et il est souvent nécessaire d'attendre trois ans pour juger de leur

fiabilité⁹⁶. Les directeurs ont tous témoigné de cette injonction contradictoire et de la quasi impossibilité à augmenter le CA avec des activités puisées dans la non concurrence, une entreprise naissante, des salariés éloignés de l'emploi et souvent en surnombre par rapport au travail réel à effectuer. Les rapports soulignent tous cet état de fait et l'importance de resserrer les liens entre les comités locaux et les EBE afin de respecter les capacités de ces derniers. Il est d'ailleurs surprenant qu'il soit attendu une rentabilité élevée alors que les chantiers d'insertion perçoivent 70% de subventions afin de ne pas être dans une logique de recherche de fonds à tout prix.

3. L'IAE est forte de plus de quatre décennies de prise en charge des publics éloignés de l'emploi. Cette expertise a démontré l'importance d'un encadrement afin d'accompagner les DELD, éviter les tensions internes, maintenir le sens de leur travail et rajouter des difficultés organisationnelles à des personnes déjà en difficultés dans leur vie privée. Tous les rapports confirment, lorsque les EBE ne l'ont pas encore fait, la nécessité de penser l'encadrement. Le même constat apparaît sur l'accompagnement socio professionnel des salariés alors que les EBE ne sont pas pensés pour les aider dans leurs difficultés sociales ou à trouver un emploi en dehors. Certains EBE ont même revendiqué cette posture (cf Premery) ou ont accompagné certains salariés quand des bénévoles se portaient volontaires. L'EBE de Colombelles⁹⁷ a même vécu une grève pour signifier le mal être et le besoin d'encadrement. A cela se sont posées les questions de non concurrence sur des activités d'utilité sociale où des SIAE étaient déjà présentes mais n'étant pas toujours en position de répondre à certaines demandes. Certains EBE comme celui de Thiers ont fait le choix de mutualiser leurs outils (techniques, humains ou d'accompagnement) dans une logique d'utilité sociale pour tous. Les TZCLD ont donc décidé d'officialiser et d'encourager les partenariats avec les SIAE⁹⁸.
4. Proposer de créer des emplois en fonction des besoins non pourvus et de la volonté des DELD part d'une bonne intention. Mais la réalité fait qu'il peut y avoir un fossé entre les capacités déclarées par un salarié et l'exécution d'un travail. Ceci est un angle mort de l'insertion professionnelle car, hormis les Evaluations en Milieu de Travail (EMT) proposées par Pôle Emploi, il n'est pas aisé de connaître les compétences réelles des publics en dehors des mises en situation. Une personne peut se dire électricienne tout en ne maîtrisant pas la norme AFNOR NF C 15-100 et ainsi risque de mettre le feu après une intervention de dépannage dans le cadre d'un atelier « petits travaux ». Pareillement, un salarié peut vouloir faire un métier tout en reconnaissant ne pas avoir les compétences. Le projet TZCLD n'avait pas prévu le besoin de formation et la nécessité de développer les partenariats dans ce sens. Cela a été admis par l'ensemble des parties prenantes, y compris par le CESE⁹⁹ qui a suivi l'expérimentation et la deuxième loi actuellement en cours de discussion à l'Assemblée Nationale tient compte de la nécessité d'inclure les formations dans le projet TZCLD.

Les rapports, en dehors de critiques justifiées et argumentées, soulignent les bénéfices des TZCLD dans les territoires, que ce soit dans les réponses à des besoins non pourvus ou dans la redynamisation de centaines de personnes éloignées de l'emploi. De nombreux EBE ont montré leur solidarité pendant le confinement en fabricant des masques ou en maintenant un lien avec les personnes les plus précaires.¹⁰⁰ L'émulation autour cette loi expérimentale et, pour la première fois dans l'Histoire de France, la rencontre de toutes les parties prenantes (y compris les employeurs) ont généré une envie forte de redynamiser les territoires au travers de nombreux partenariats en dehors des TZCLD. Le Sénat¹⁰¹ et le CESE ont travaillé ensemble sur l'émancipation par le travail (99) notamment grâce à la mobilisation de nombreux territoires autour des TZCLD.

Les débats aujourd'hui portent sur l'importance de donner du cadre dans une seconde loi avant d'ouvrir l'expérimentation à d'autres territoires (200 en attente).

La recherche de l'efficience du projet TZCLD par rapport aux chantiers d'insertion ne peut se cantonner à une question financière comme nous avons pu le voir et des pistes ont été proposées sur les difficultés liées à l'encadrement des publics (inhérentes à cette population) ainsi que sur la nécessité d'articuler les acteurs de l'IAE pour offrir un panel d'orientation plus complet aux bénéficiaires. En cela, les opérateurs territoriaux de l'ESS ont démontré leur solidarité et compétences pour palier aux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des activités ou les réorientations des salariés en fonction de leurs projets.

Mais n'oublie-t-on pas un peu rapidement que l'ESS est au cœur du projet TZCLD et qu'une des clefs de la réussite passe par la gouvernance démocratique, pourtant inscrite dans la loi ?

5.3 La gouvernance démocratique, grande oubliée des TZCLD ?

La loi d'expérimentation TZCLD a été portée comme une volonté de transformation sociale. Au-delà du recentrage des activités d'insertion sur les territoires et de donner du travail à toutes les personnes désireuses de travailler malgré leurs problématiques, le projet était aussi un pied de nez au monde de l'IAE. Le pouvoir d'agir au travers d'emplois adaptés à chacun était censé casser une position dominant/dominé des salariés en insertion contraints d'accepter les emplois des SIAE et dans des structures ne leur permettant pas de s'exprimer.

La création des comités locaux permettait de donner voix à chacune des parties prenantes grâce à la constitution des collèges thématiques. L'analyse des modes de gouvernance a démontré que dans l'application concrète, les salariés des EBE étaient peu, voir pas du tout écoutés par ces comités. Ces derniers fonctionnant parfois uniquement avec les porteurs de projets après le départ des autres parties prenantes. Les modes de gouvernance étaient alors de type « resserrée », ou à la limite du militantisme comme à Jouques. En Normandie et malgré une structure associative donnant 35% de voix aux salariés, L'EBE de Colombelle a vécu les mêmes difficultés. Le fait de donner le droit de vote ne garanti pas aux salariés d'être entendus, de pouvoir agir ou d'être acteur dans les prises de décisions.

La logique d'aide ou d'entraide est prédominante dans la majorité des TZCLD : en comité local puis en répercussion sur les EBE. En cela, les TZCLD ne diffèrent pas des acteurs de l'IAE dans leur grande majorité (ou même des acteurs de l'ESS en général). La régulation notabiliaire ou étatique reste forte.

Le défaut d'encadrement -souvent source de souffrances pour les salariés- a été atténué grâce à « l'autogestion » de type holistique dans les ateliers, en attendant l'arrivée d'encadrants. Mais auto gestion ne veut pas signifier gouvernance ou management. A la lecture des rapports de terrain, les EBE ont fait le choix de laisser les ateliers s'auto gérer sans maîtriser ce qui se passait en interne. Entre les agressions entre salariés, l'absentéisme, les difficultés à savoir passer des commandes ou les problèmes de connaissances pour exécuter le travail, on ne peut pas parler d'auto gestion mais de maltraitance institutionnelle. Le rapport sur l'EBE de la métropole Lilloise rappelle à juste titre que les employeurs ont des obligations à ces niveaux là.

Comment un comité local peut-il prendre des décisions (embauches de salariés, activités à mettre en place) qui vont impacter un EBE alors que ce dernier est censé être géré par ses salariés ?

Si le rapport du comité scientifique demande à ce que les liens entre ces deux entités soient plus forts, la gouvernance n'est pas questionnée dans ce qu'elle peut apporter en terme de transformation sociale. Des dominants prendront des décisions pour des dominés.

Cela renvoie à la question du choix si chère à Polanyi évoquée en première partie : quels choix pour les salariés de l'EBE ? Ils se retrouvent dépossédés de ce cadeau présenté lors des journées de promotion des TZCLD. Alors même que les salariés « historiques » ont montré une détermination forte à porter ce projet dans leur territoire.

S'ils n'ont plus de choix, ils ne sont plus acteurs et ne peuvent plus être vecteurs de transformation. Cela va à l'encontre du pouvoir d'agir tant vanté.

Si les salariés ne sont plus associés aux prises de décisions, quid des différences avec l'IAE classique ? Et si les postes créés dépendent des choix des comités locaux, en fonction de leurs urgences ou préférences, les salariés ne sont-ils pas pris à leur tour dans une forme d'assignation professionnelle où des personnes décident à leur place ce dont ils sont capables de faire ?

Quelles différences y aurait-il entre les asiles ouvriers parisiens du siècle dernier (présentés en première partie) où les hommes préparaient des fagots de bois et les femmes nettoyaient le linge en échange d'un toit avec les « bûcherons » de Premery ou les femmes qui proposent de nettoyer du linge dans plusieurs EBE ?

Si cette comparaison peut sembler violente, on ne peut pas répondre uniquement avec une logique d'utilité sociale. Il y a aussi la question du choix posé ou imposé par d'autres personnes. Jean-Louis Laville a souligné dans plusieurs de ses ouvrages la complexité du milieu associatif et la participation souvent hors sol de membres issus de milieux notables ou à forte personnalité dans de nombreux conseils d'administration. On retrouve cela dans l'étude précédemment citée sur les différents types de gouvernance (plus de 75%) où les bénéficiaires n'ont pas droit au chapitre dans les prises de décision.

La transformation sociale est une volonté commune d'aller vers un commun égalitaire. L'ESS est censée défendre cela et promouvoir l'émancipation sociale grâce à une logique multilatérale¹⁰². Or, il n'est pas demandé à ce que les EBE aient des espaces de dialogue ou de rencontre. Il n'y a plus cette volonté de co-construction comme cela a été présenté initialement et qui a fait échos chez les salariés « historiques ».

Cela a engendré les deux crises institutionnelles que la majorité des EBE a traversé : avec les comités locaux et en interne avec le management.

Hugues Sibille se plaignait du manque de gouvernance démocratique dans les structures de l'ESS¹⁰³ tout en rappelant qu'il était complexe de donner aux collectifs un temps pour échanger régulièrement sur le projet institutionnel. D'ailleurs, les coopératives, censées être représentatives de la démocratie participative ne sont-elles pas en difficultés également puisque elles sont soumises aux impératifs financiers et ne laissent que peu de choix dans les décisions à prendre ?

Le projet TZCLD n'a-t-il pas mis l'humain au cœur de son action en plaçant comme priorité son employabilité et non rendement ?

N'est-il pas plus urgent de promouvoir le pouvoir d'agir et le dialogue dans une gouvernance participative plutôt que de demander à des nouvelles entreprises innovantes de l'ESS d'être immédiatement plus rentables que d'autres structures de l'ESS existantes depuis bien plus longtemps ?

Il est bien évident que le projet TZCLD ne peut pas dépasser les limites atteintes par les acteurs classiques de l'IAE en ne faisant que proposer un concept d'emplois utiles adaptés à des publics déjà en difficultés s'ils ne sont pas acteurs de la réflexion, des analyses (prospective et stratégique) et de l'organisation des activités (règlement intérieur, horaires, conditions de travail, gouvernance et management).

En tant qu'éducateur technique spécialisé et afin de permettre aux salariés en insertion de gagner en émancipation, je travaillais deux axes avec eux : la complexité et les initiatives. Plus on permet à quelqu'un d'acquérir des savoirs, des compétences, des connaissances et plus on lui laisse des initiatives, plus il gagne en autonomie. Cette méthodologie correspond parfaitement à l'esprit défendu par les TZCLD voulant créer des emplois à partir des besoins et des envies : il faut procéder par étape à partir des moyens et des capacités des individus.

Ainsi, il serait opportun dans le cadre des TZCLD d'accompagner les salariés en faisant intervenir des spécialistes de l'ingénierie sociale de l'ESS dans la mise en place d'activités : les dispositifs locaux d'accompagnement¹⁰⁴, les coopératives d'activité et d'emploi¹⁰⁵ et les acteurs nationaux comme Treasons et son dispositif de développement territorial¹⁰⁶.

Co construire des emplois avec des chômeurs longue durée nécessite un encadrement classique mais aussi des apports de savoirs avec des techniciens spécialisés. Les établissements doivent être présents dans la mise en place des projets individuels et bâtir une analyse stratégique avec les salariés et des intervenants extérieurs qui permettront de travailler au mieux la faisabilité. La gouvernance joue alors un rôle crucial dans cet accompagnement puisque c'est l'établissement qui devient porteur des emplois. L'empowerment retrouve sa place en remettant l'individu au centre de l'institution et le rendant acteur, donc responsable de ses actes et de ses choix auprès des autres.

En devenant acteurs actifs grâce aux savoirs acquis, à la compréhension des enjeux et la complexité de la création d'emploi, la maîtrise des projets et un regard analytique (FFOM entre autre), les salariés ne sont plus dans une position dominant/dominé vis-à-vis de leur employeur mais peuvent participer aux processus de décisions puisqu'ils bénéficient du même niveau d'accès et surtout de compréhension des informations.

Le choix est alors de nouveau présent : le choix de l'emploi, le choix de valider un projet ou de voter contre, le choix de prendre des décisions sans se retrouver dans des situations de non choix (subir ce que les autres ont décidé à sa place).

La phase préparatoire à la création des EBE, pouvant durer plus de deux ans, est révélatrice de l'importance d'impliquer les bénéficiaires dans l'élaboration du projet. Plus la structure était à l'écoute, sollicitait les demandeurs d'emploi ou leur donnait l'occasion de participer aux prises de décisions et plus ces derniers devenaient des piliers lors de la mise en place de la structure. Ces « salariés historiques » démontraient ainsi la nécessité d'impliquer les bénéficiaires en leur donnant le choix. Le résultat se retrouvant dans leur capacité à assumer les choix plus tard et soutenir leur structure.

Montaigne avait déjà saisi l'importance du choix et de l'infantilisation qui en ressort. Polanyi n'avait pas défini le droit de choisir comme premier droit par hasard : la liberté se caractérise par les choix que l'on a.

Et l'âme de l'ESS est là depuis deux cents ans : choisir d'agir ou subir le choix des autres.

6 Conclusion

Devant une augmentation constante des chômeurs longue durée malgré le développement de l'IAE, les TZCLD se veulent une alternative au secteur classique de l'IAE en proposant des emplois adaptés et choisis par les demandeurs d'emplois longue durée. En cela, ils s'inscrivent dans une volonté d'émancipation grâce à une évolution dans les logiques institutionnelles : passer d'une logique d'aide à une logique de transformation.

En cela, les TZCLD proposent d'attirer et de co construire des emplois avec les demandeurs d'emploi en leur offrant le choix des activités à mettre en place. L'innovation vient dans le rejet de l'assignation professionnelle et les emplois proposés par l'IAE (espaces verts, maçonnerie, nettoyage).

La mobilisation de la société civile et politique a permis la constitution d'une loi et de moyens financiers hybrides conséquents (subventions état et financements privés). En outre, les territoires ont pu s'amender des obligations propres au champ de l'IAE (recrutements, loi 2002-2) tout en étant sous observation constante des missions d'évaluation. Les structures porteuses du projet ont ainsi obtenu de grandes marges de liberté dans leur organisation.

Mais si les moyens financiers étaient abondants, les TZCLD se sont retrouvés avec les mêmes difficultés de prise en charge des publics éloignés de l'emploi que les acteurs de l'IAE. Les problématiques d'encadrement et de management ont été les plus mises en avant par les salariés. Les besoins en encadrement et accompagnement socio professionnel ont été rapidement pointés. Le recrutement de demandeurs d'emploi avec peu de freins psycho-sociaux (moins éloignés de la société) a offert l'équilibrage des structures et le fonctionnement avec un management holacratique à l'échelle des ateliers. Cette mixité sociale a permis le maintien et le développement de nombreuses activités.

Les TZCLD remplissent leur objectif d'émancipation et de participation dès lors que les demandeurs d'emploi sont incorporés dans les processus décisionnels : logique de transformation mise en œuvre pendant la phase de consultation avant la création des EBE. Mais les territoires perdent leur attrait dès lors qu'ils copient les chantiers d'insertion en proposant des activités précises avec un encadrement et une recherche de rentabilité plus forte que dans les chantiers d'insertion.

Proposer de sortir de l'assignation professionnelle en créant des emplois d'utilité sociale sur mesure ne peut s'inscrire dans le temps qu'en accompagnant les publics précaires dans la construction de leurs choix et de leur participation à l'écosystème dans lequel ils évoluent.

Plus de 200 territoires sont intéressés par la loi TZCLD, ce projet phare de l'ESS dont les discussions ont été vives au Parlement et au Sénat quant à l'augmentation du nombre de sites et des modes opératoires.

La crise du covid-19 a remis l'importance des territoires et de l'humain dans les discours des politiques. D'importants fonds seront débloqués afin de repenser l'économie, l'attractivité des territoires et leurs capacités à rebondir face aux fragilités engendrées par le mondialisme.

Les TZCLD, dans leur méthodologie créant un lien avec l'ensemble des parties prenantes d'un territoire, peuvent être une alternative inclusive de transformation majeure dans une société post covid.

7 BIBLIOGRAPHIE

- ¹ « Expérimentation à Seiches-sur-le-Loir en 1995 » Patrick Valentin 12 Mai 2014
- ² « Le bilan de l'emploi en 1995 et au premier semestre 1996 » Legendre, Ernst- Economie et Statistique-1996
- ³ <https://www.atd-quartmonde.org/projet-territoires-zero-chomeurs-de-longue-duree-construire-ensemble-la-citoyennete/>
- ⁴ <https://www.strategie.gouv.fr/publications/dynamique-de-lemploi-metiers-fracture-territoriale>
- ⁵ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000239925&categorieLien=id>
- ⁶ « Mouvements sociaux et économies solidaires » p237 Laville/Bucolo/Pleyers/Coraggio FMSH 2017
- ⁷ L'Histoire de la profession d'éducateur technique spécialisé- Pierre-Paul CHAPON Empan/2002/2
- ⁸ « Paris, deux siècles d'aide sociale » CASVP-2017
- ⁹ « Immigration et assignation professionnelle : quand des immigrés pour la terre débordent vers le bâtiment » - Laure Teulieres -Annales de Normandie p129/138-2001
- ¹⁰ Op déjà cité
- ¹¹ « Donnons-nous les moyens de l'inclusion » Jean-Marc Borello 2018
- ¹² « Chantier école, synthèse rapport Borello »
- ¹³ « Jean-Marc Borello : itinéraire d'un patron du milieu de la nuit à la macronie » Libération - 20/12/18
- ¹⁴ www.ecologie-solidaire.gouv.fr
- ¹⁵ Gouvernance des associations (économie, sociologie, gestion) - Jean Louis LAVILLE/Christian HOARAU -p100 (Erès)
- ¹⁶ « Avez-vous lu Polanyi », p54, op déjà cité
- ¹⁷ « La technologie au service de l'auto orientation » Stéphane Bornat, mémoire CAFETS 2003
- ¹⁸ « L'association comme lien social – Jean Louis LAVILLE (connexions 2002/1 n°77)
- ¹⁹ « Karl Polanyi ou l'économie encastrée dans le social »-Alternatives économiques-01/07/2007
- ²⁰ « Développement du pouvoir d'agir des personnes et des collectifs »-Claire Jouffray-2018 Presses de l'EHESP
- ²¹ https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2015/pap/html/D_BGPGMOBJINDPGM102.htm
- ²² <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-01/20190115-rapport-insertion-chomeurs.pdf>
- ²³ <https://www.avise.org/decouvrir-less/insertion-par-lactivite-economique/4-conventionnements-et-136-000-salaries-dans-liae>
- ²⁴ « L'insertion par l'activité économique en 2018 » DARES Mars 2020
- ²⁵ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2417491#tableau-figure1>
- ²⁶ <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi/insertion-activite-economique/article/ateliers-et-chantiers-d-insertion-aci-201158>
- ²⁷ <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2017-032.pdf>
- ²⁸ <http://partageonsleco.com/2020/04/08/le-halo-du-chomage-fiche-concept/>
- ²⁹ « L'association » Laville Sainsolieu
- ³⁰ <https://www.tzcl.fr/decouvrir-lexperimentation/les-fondements/>
- ³¹ <https://etcl.fr/wp-content/uploads/2020/06/etude-macro-maj-20170613.docx.pdf>

- ³² « L'IAE et le projet TZCLD » Des logiques complémentaires pour la suppression de la privation d'emploi-Décembre 2019
- ³³ « Les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail en 2015 »-DARES, novembre 2017
- ³⁴ Op déjà cité.
- ³⁵
- ³⁶ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032134592&categorieLien=id>
- ³⁷ Kaizen –janvier-février 2018
- ³⁸ <https://www.lagazettedescommunes.com/636533/ou-en-est-le-dispositif-territoire-zero-chomeur-de-longue-duree/>
- ³⁹ <https://etclld.fr/>
- ⁴⁰ Op cité
- ⁴¹ « La prévention et la réduction du chômage de longue durée dans une perspective d'action territoriale »-Luc Bérille et Jean-Michel Pottier – CESE 14 – Juin 2020
- ⁴² <https://www.tzclld.fr/decouvrir-lexperimentation/lassociation-tzclld/>
- ⁴³ https://www.tzclld.fr/wp-content/uploads/2019/05/2019-Charte_dengagement.pdf
- ⁴⁴ « Rapport intermédiaire du comité scientifique »-DARES-25 novembre 2019
- ⁴⁵ <https://www.lafabrique-ebe.com/les-10-territoires>
- ⁴⁶ « Nouvelle cordée » Film documentaire sur la mise en place du TZCLD à Mauléon - 2019
- ⁴⁷ <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/dares-etudes-et-statistiques/etudes-et-syntheses/autres-publications/article/experimentation-territoires-zero-chomeur-de-longue-duree>
- ⁴⁸ <http://www.agenda21france.org/agenda-21-de-territoire/pour-agir/demarche.html>
- ⁴⁹ <http://cpva.caf33.fr/actualites/castillon-la-bataille-un-acteur-engage-dans-linsertion-sociale-et-professionnelle/>
- ⁵⁰ https://pqn-a.fr/a_territoires/pays-du-libournais/
- ⁵¹ <https://www.plielibournais.fr/>
- ⁵² <https://www.librt.fr/presentation/>
- ⁵³ http://www.aqui.fr/mobile/article.php?id_article=15923
- ⁵⁴ <https://www.isleetdrone.fr/presentation/#>
- ⁵⁵ <http://www.is-elus.com/formateurs/breillat-jacques>
- ⁵⁶ <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/programme-action-coeur-de-ville>
- ⁵⁷ <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/2/29/ETSX1526062L/jo/texte>
- ⁵⁸ <https://www.tzclld.fr/>
- ⁵⁹ Statuts association Casti'Lab
- ⁶⁰ <https://www.entransition.fr/2018/12/05/lettre-castillonnais-en-transition-le-tiers-lieu/>
- ⁶¹ « L'association-sociologie et économie » J.L Laville-R Sainsaulieu 2013
- ⁶² <https://www.labase-na.fr/>
- ⁶³ <http://www.mobilite33.fr/pages/presentation.html>
- ⁶⁴ Op déjà cité
- ⁶⁵ « Politique de l'association » Jean-Louis Laville
- ⁶⁶ « Développement du pouvoir d'agir » Claire Jouffray et « Zéro chômeur – dix territoires relèvent le défi »
- ⁶⁷ https://www.lamontagne.fr/thiers-63300/actualites/deux-ans-apres-la-creation-d-actyposes-thiers-une-deuxieme-entreprise-en-projet-avec-inserfac_13548959/
- ⁶⁸
- ⁶⁹ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029313296&categorieLien=id>
- ⁶⁹ « La gouvernance entre diversité et normalisation » Philippe Eynaud 2015

⁷⁰ « Rapport intermédiaire du comité scientifique » DARES – 25 novembre 2019

⁷¹ https://www.avise.org/sites/default/files/atoms/files/201412_avise_strategiepourchangerdechelle.pdf

⁷² https://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/ma_la_gouvernance_en_pratique-mep_1_.pdf

⁷³ <https://www.tzcl.fr/notre-voix-compte-et-cest-tres-important/>

⁷⁴ https://www.lamontagne.fr/thiers-63300/actualites/lentreprise-actyposes-thiers-est-creee_12347080/

⁷⁵ [https://www.bebes-](https://www.bebes-lutins.fr/?fbclid=IwAR29cbOVC3KDONrJ3hAUorSrcAllt9TJr74PPRfT_GU9axFzMyN0QwNABPc)

[lutins.fr/?fbclid=IwAR29cbOVC3KDONrJ3hAUorSrcAllt9TJr74PPRfT_GU9axFzMyN0QwNABPc](https://www.bebes-lutins.fr/?fbclid=IwAR29cbOVC3KDONrJ3hAUorSrcAllt9TJr74PPRfT_GU9axFzMyN0QwNABPc)

⁷⁶ https://www.lamontagne.fr/thiers-63300/actualites/deux-ans-apres-la-creation-d-actyposes-thiers-une-deuxieme-entreprise-en-projet-avec-inserfac_13548959/

⁷⁷ [https://dares.travail-](https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/experimentation_territoires_zero_chomeur_de_longue_duree_enquete_qualitative_no2_premery.pdf)

[emploi.gouv.fr/IMG/pdf/experimentation_territoires_zero_chomeur_de_longue_duree_enquete_qualitative_no2_premery.pdf](https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/experimentation_territoires_zero_chomeur_de_longue_duree_enquete_qualitative_no2_premery.pdf)

⁷⁸ « Souffrance en milieu engagé » Pascale-Dominique Russo- Editions du Faubourg 20 février 2020

⁷⁹ <https://ebe58.fr/qui-sommes-nous>

⁸⁰ [https://dares.travail-](https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/experimentation_territoires_zero_chomeur_de_longue_duree_enquete_qualitative_no1_jouques.pdf)

[emploi.gouv.fr/IMG/pdf/experimentation_territoires_zero_chomeur_de_longue_duree_enquete_qualitative_no1_jouques.pdf](https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/experimentation_territoires_zero_chomeur_de_longue_duree_enquete_qualitative_no1_jouques.pdf)

⁸¹ <https://www.elan-jouques.com/qui-sommes-nous/>

⁸² <https://www.elan-jouques.com/shop/>

⁸³ [https://dares.travail-](https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/experimentation_territoires_zero_chomeur_de_longue_duree_enquete_qualitative_no3_metropole_de_lille.pdf)

[emploi.gouv.fr/IMG/pdf/experimentation_territoires_zero_chomeur_de_longue_duree_enquete_qualitative_no3_metropole_de_lille.pdf](https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/experimentation_territoires_zero_chomeur_de_longue_duree_enquete_qualitative_no3_metropole_de_lille.pdf)

⁸⁴ <https://arefep.info/>

⁸⁵ <https://fabrique-emploi.fr/qui-sommes-nous/>

⁸⁶ <https://fr.statista.com/infographie/11000/absenteisme-au-travail-en-france/>

⁸⁷ https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_d_analyse_etcl-d-tzcl-d.pdf

⁸⁸ [https://dares.travail-](https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/experimentation_territoires_zero_chomeur_de_longue_duree_rapport_interiminaire.pdf)

[emploi.gouv.fr/IMG/pdf/experimentation_territoires_zero_chomeur_de_longue_duree_rapport_interiminaire.pdf](https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/experimentation_territoires_zero_chomeur_de_longue_duree_rapport_interiminaire.pdf)

⁸⁹ <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/272035.pdf>

⁹⁰ <https://etcl-d.fr/wp-content/uploads/2020/06/ra-etcl-d-2019.pdf>

⁹¹ <http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2019-050R.pdf>

⁹² <http://blogs.univ-poitiers.fr/o-bouba-olga/2019/11/25/territoires-zero-chomeur-rapport-intermediaire-du-comite-scientifique/>

⁹³ <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/134000228.pdf>

⁹⁴

http://archives.lesechos.fr/archives/cercle/2011/12/21/cercle_41450.htm#:~:text=Lorsque%2C%20dans%20un%20premier%20temps,la%20fin%20de%20l'exp%C3%A9rience.

⁹⁵ <https://www.cairn.info/revue-nouvelle-revue-de-psychosociologie-2009-2-page-27.htm>

⁹⁶ https://www.entreprises.gouv.fr/files/files/directions_services/politique-et-enjeux/entrepreneuriat/entrepreneuriat-faits-et-chiffres.pdf

⁹⁷ [https://dares.travail-](https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/experimentation_territoires_zero_chomeur_de_longue_duree_enquete_qualitative_no4_colombelles.pdf)

[emploi.gouv.fr/IMG/pdf/experimentation_territoires_zero_chomeur_de_longue_duree_enquete_qualitative_no4_colombelles.pdf](https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/experimentation_territoires_zero_chomeur_de_longue_duree_enquete_qualitative_no4_colombelles.pdf)

⁹⁸ <https://www.tzcl.fr/wp-content/uploads/2019/12/Note-IAE-avec-courrier.pdf>

⁹⁹

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2020/2020_14_prevention_reduction_chomage.pdf

¹⁰⁰ <https://www.tzcld.fr/confinement-des-entreprises-a-but-demploi-mobilisees-pour-les-plus-fragiles/>

¹⁰¹ [https://www.senat.fr/rap/a19-143-7/a19-143-](https://www.senat.fr/rap/a19-143-7/a19-143-710.html#:~:text=%2D%20l'%C3%A9mancipation%20sociale%20par%20l,la%20reproduction%20de%20la%20pauvret%C3%A9%20%3B&text=%2D%20rendre%20les%20minima%20sociaux%20plus,plus%20incitatifs%20%C3%A0%20l'activit%C3%A9.)

[710.html#:~:text=%2D%20l'%C3%A9mancipation%20sociale%20par%20l,la%20reproduction%20de%20la%20pauvret%C3%A9%20%3B&text=%2D%20rendre%20les%20minima%20sociaux%20plus,plus%20incitatifs%20%C3%A0%20l'activit%C3%A9.](https://www.senat.fr/rap/a19-143-7/a19-143-710.html#:~:text=%2D%20l'%C3%A9mancipation%20sociale%20par%20l,la%20reproduction%20de%20la%20pauvret%C3%A9%20%3B&text=%2D%20rendre%20les%20minima%20sociaux%20plus,plus%20incitatifs%20%C3%A0%20l'activit%C3%A9.)

¹⁰² « L'association » Laville – Sainsaulieu-Pluriel

¹⁰³ <http://www.lelabo-ess.org/la-vie-democratique-des-entreprises-de-l-ess-doit.html>

¹⁰⁴ <https://www.info-dla.fr/>

¹⁰⁵ <https://www.interstices-sud-aquitaine.fr/notre-cooperative-d-activite-et-d-emploi/>

¹⁰⁶

https://www.avise.org/sites/default/files/atoms/files/20200909/tressons_2020_fichesleviers_web.v1.pdf