

Les organisations
« supra » dans le
projet TZCLD : rôle
des EPCI dans la
gouvernance du droit
à l'emploi

Analyse croisée de
11 monographies

NOVEMBRE 2023



TERRITOIRES
ZÉRO CHÔMEUR
DE LONGUE
DURÉE





SOMMAIRE

1. CADRAGE DE L'ÉTUDE

- 1.1. Problématique de travail
- 1.2. Périmètre du travail
- 1.3. Méthodologie et calendrier
- 1.4. EPCI contributeurs
- 1.5. Points de vigilance à la lecture

2. ANALYSES THÉMATIQUE DES ORGANISATIONS SUPRATERRITORIALES

- 2.1. Le portage politique du droit à l'emploi et les organisations supraterritoriales
 - 2.1.1. Une montée en puissance des établissements publics de coopération intercommunale dans la 2^e étape
 - 2.1.2. Quelle légitimité pour les EPCI dans l'expérimentation TZCLD ?
 - 2.1.3. La place des EPCI dans la 2^e étape de l'expérimentation TZCLD
 - 2.1.4. Les comités supra, de nouveaux acteurs du projet
 - 2.1.5. Synthèse de l'analyse thématique portage politique
- 2.2. Les moyens et l'appui opérationnel des organisations supraterritoriales en faveur de l'expérimentation TZCLD
 - 2.2.1. Un soutien diversifié et nécessaire aux équipes projet
 - 2.2.2. Un soutien diversifié et nécessaire aux entreprises à but d'emploi
 - 2.2.3. La diversité des postes de chef-fes de projet ou chargée-es de mission TZCLD supra
 - 2.2.4. Le choix de l'opérateur et les coopérations supra
 - 2.2.5. Synthèse analyse thématique opérationnel

3. SYNTHÈSES ET PERSPECTIVES

- 3.1. Les principaux constats sur les articulations entre territoires expérimentaux et organisations supra
- 3.2. Une mise en perspective avec l'existant
- 3.3. Les questions pour une future loi du droit à l'emploi

4. ANNEXES

- 4.1. Annexe 1 : Panel des territoires interrogés
- 4.2. Annexe 2 : Tableau détaillé individuel des organisations supraterritoriales étudiées
- 4.3. Annexe 3 : Tableau des entretiens réalisés au cours de l'étude

1. CADRAGE DE L'ÉTUDE

1 – Problématique de travail

Le projet TZCLD vise à démontrer que la privation durable d'emploi peut être éradiquée à l'échelle de petits territoires dans lesquels les acteurs se connaissent et peuvent travailler ensemble. Le cahier des charges actuel de l'expérimentation cible des territoires continus et cohérents de 5 à 10 000 habitants, ce qui correspond généralement à l'échelle d'une petite ville voire d'un quartier, ou bien de plusieurs communes rurales.

Dans les territoires où plusieurs échelons interviennent dans la mise en œuvre du droit à l'emploi (communes concernées, EPCI, Départements...), qui porte le projet du droit à l'emploi politiquement et opérationnellement ? Comment cette ambition se traduit-elle en termes de gouvernance, répartition des missions et responsabilités entre les acteurs et notamment entre les différentes collectivités et les opérateurs de la mise en œuvre ? Quel rôle les collectivités "supra" se donnent-elles dans le droit à l'emploi ?

L'objectif pour TZCLD est de comprendre et donner à voir ces dynamiques de manière à éclairer les travaux pour la 3e étape, c'est-à-dire, l'élaboration de la loi pour le droit à l'emploi et son adoption.

2 – Périmètre du travail

Ressources existantes sur le sujet et bases de réflexion :

- Des premières bases de réflexions avaient été posées dans une [note en février 2021](#) avant la publication du cahier des charges de la 2ème étape expérimentale.
- Le Fonds d'expérimentation avait également identifié cet axe de travail dans son [bilan final de la 1ère étape expérimentale en septembre 2021](#)

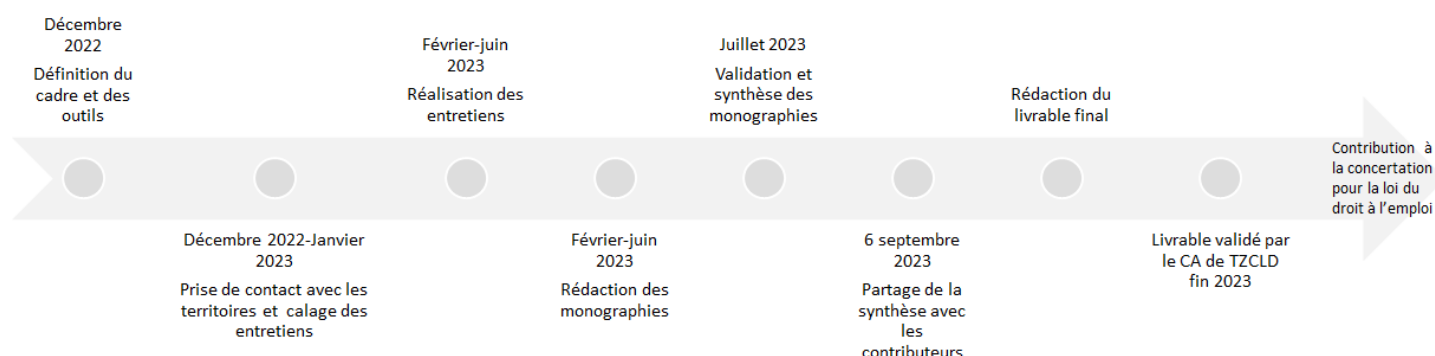
Axes de l'étude :

- Comment s'est traduit le portage politique des projets TZCLD par les EPCI, notamment dans la définition des territoires d'expérimentation et le déploiement du droit à l'emploi et quelle a été son évolution ?
- Existe-t-il une instance de gouvernance "supra" et quelles sont ses missions par rapport aux CLE de droit ?
- Existe-t-il des moyens humains dédiés au projet TZCLD niveau supra (en interne ou porté par un opérateur) et l'articulation des missions avec celles des équipes projet des CLE ?
- Les problématiques actuelles et perspectives d'évolution de ces organisations

3 – Méthodologie et calendrier

- Elaboration d'une trame monographique (cf. annexe)
- Identification d'un panel de 11 territoires correspondant à la définition de "supra"
- Prise de contact avec les territoires et prise de rdv pour visio 2h

- Lecture documentaire complémentaire
- Réalisation des entretiens et validation des monographies par les territoires
- Analyse croisées des monographies et enseignements = objet du présent document



4 – EPCI contributeurs

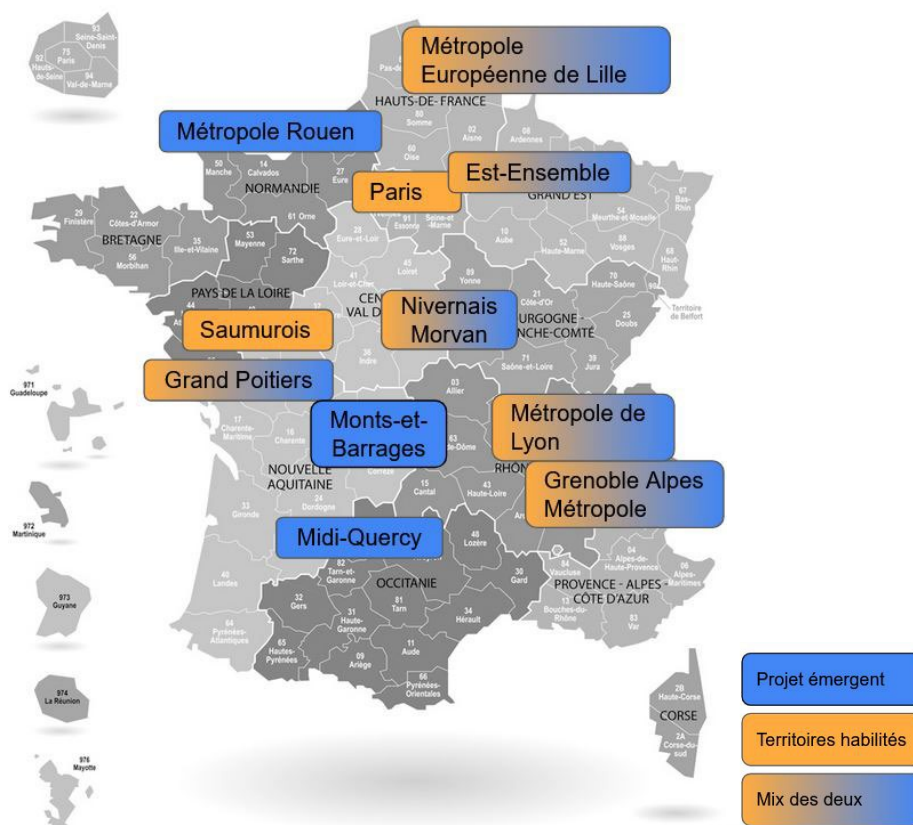
11 EPCI répartis dans toute la métropole (cf annexe 1)

5 en zone urbaine dense (Paris, métropoles et EPT)

3 en zone mixte (métropole, com d'agglomération, com urbaine)

3 en zone rurale (PETR*)

* Précision : les Pôles d'Equilibre Territoriaux et Ruraux ne sont pas des EPCI mais un établissement public au service d'EPCI servant à porter en collaboration des projets de territoire



- Ce travail n'est pas exhaustif et est une photographie à un instant T,
- Ce travail témoigne particulièrement du point de vue des acteurs supraterritoriaux car les acteurs des territoires expérimentaux n'ont pas toujours pu être associés,
- Ce travail a pour but de montrer la grande diversité de situations des projets de territoires et n'a pas de volonté de les comparer,
- Les termes "supra" et "infra" employés ici n'entérinent pas de hiérarchie entre les différents échelons de collectivités,
- Ce document ne constitue pas une feuille de route pour les territoires engagés ou s'engageant dans la 2ème étape expérimentale (se référer au cahier des charges le cas échéant)

2. ANALYSES THÉMATIQUE DES ORGANISATIONS SUPRATERRITORIALES

2.1. Le portage politique du droit à l'emploi et les organisations supraterritoriales

2.1.1 Une montée en puissance des établissements publics de coopération intercommunale dans la 2e étape

Un enjeu qui s'inscrit dans l'évolution du contexte de l'expérimentation du droit à l'emploi :

- A l'origine du projet, une mobilisation locale forte dans des territoires volontaires avec des initiatives variées : citoyennes, associatives, militantes, politiques etc...
- La dimension du "local", de la proximité géographique est très importante pour construire un consensus entre des acteurs qui travaillent ensemble (citoyens, associations, élus locaux etc...) => méthodologie TZCLD.
- **La place du portage politique**, notamment par les collectivités, **a pris de l'ampleur** avec le temps et la visibilité croissante du projet et une certaine forme d'institutionnalisation
- Par ailleurs, **l'exhaustivité hors EBE**, par la mobilisation accrue de l'ensemble des solutions d'emploi, a pris une importance croissante dans cette 2e étape.
- Malgré un cadre expérimental qui impose des territoires entre 5 à 10 000 habitants, on observe que **certains EPCI se sont positionnés pour porter des projets TZCLD**. Les communautés de communes qui sont les plus petits EPCI comptent en moyenne autour de 20 000 habitants.

Les conséquences du positionnement stratégique des EPCI :

- Ces EPCI ont dû **mettre en œuvre le projet TZCLD à des échelons de territoires parfois différents de leur ambition initiale** pour se conformer au cahier des charges de la 2e étape expérimentale.
- Se pose alors la question du **portage politique local** : est-ce que les maires et élus locaux ou de quartiers ont également porté volontairement ce projet, se sont engagés et ont engagé leur territoire ? Ou bien subissent-ils la volonté de l'EPCI dont la couleur politique peut parfois être différente et/ou changer avec le temps ? Cela interroge la capacité à maintenir le consensus local dans le temps (idem avec l'échelon départemental dans la mesure où il co-finance les emplois supplémentaires et accompagne les personnes allocataires du RSA).

- Le portage par les EPCI **questionne la manière de déployer le droit à l'emploi dans les territoires et dans le temps** => comment on organise et comment on programme ? Parfois priorise ? => par des AMI, appels à projets, programmes métropolitains, au sein d'espaces de dialogue dédiés etc... Ce portage a l'avantage d'augmenter les chances de réussite des territoires en coordonnant, en mobilisant des moyens supplémentaires mais peut limiter la capacité d'initiative des territoires en conditionnant le soutien à des critères en lien avec les objectifs de la collectivité supra (ciblage des QPV, travaux utiles s'inscrivant dans les axes des politiques publiques...).

2.1.2 Quelle légitimité pour les EPCI dans l'expérimentation TZCLD ?

Articulations entre "supra" et territoires expérimentaux :

- Lorsque le portage politique émane d'une commune, celle-ci se trouve souvent contrainte de trouver des moyens pour financer l'ingénierie du projet et se tourne souvent vers l'EPCI et/ou les autres collectivités "supra" (Département/Région)*. Comment se positionne alors l'EPCI ? Son positionnement dépend bien sûr de l'intérêt politique de l'EPCI pour le projet, des couleurs politiques et rapports commune/EPCI existants,
- La mobilisation politique de l'EPCI multiplie les enjeux de consensus sur le projet (aux élus locaux, s'ajoutent les élus communautaires, aux priorités stratégiques de la commune s'ajoutent celles de l'EPCI, aux couleurs politiques de l'un se confrontent parfois les couleurs politiques de l'autre etc...)
- Pour les EPCI porteurs ou soutien d'une démarche "infra" convaincus de l'intérêt politique du projet, se pose alors la question de l'**équité/égalité territoriale** (avec les autres communes), se pose également la manière d'**animer les dynamiques** lorsqu'il existe plusieurs projets et de les **coordonner**, notamment avec l'existant, notamment en termes d'outils et dispositifs emploi/insertion (cas des métropoles particulièrement où il existe une grande multiplicité d'acteurs).

La légitimité à porter le projet TZCLD renvoie à des enjeux de compétences des collectivités sur les sujets emploi / insertion / développement économique

- Alors même que TZCLD n'est ni un dispositif ni une politique publique relevant d'un champ d'action particulier, mais un projet de territoire recoupant potentiellement différents enjeux (et parfois démocratie participative, développement local, transition écologique, réindustrialisation, etc...)
- Ce qui signifie d'ailleurs que les porteurs du projet peuvent également (et ils le font d'ailleurs) se tourner vers d'autres sources de financements (publiques, privées, AAP, FSE etc...)

2.1.3 La place des EPCI dans la 2^e étape de l'expérimentation TZCLD

Comment les EPCI sont représentés au sein des instances prévues dans le cadre de l'expérimentation, c'est à dire au sein des CLE des territoires expérimentaux ?

Il existe différentes configurations : Coprésidence, participation des élus communautaires aux CLE (avec ou sans vote), participation des techniciens du supra au CLE...

Quelle est leur place dans le pilotage de l'expérimentation en lien avec le Fonds ?

- En cas de co-présidence du CLE par les collectivités “supra” et “infra” (ex : EPCI / commune), le supra est généralement signataire de la convention territoire entre le territoire et le Fonds. Le supra est donc de fait associé au pilotage de l’expérimentation.
- De même lorsque le poste de chef-fe de projet est porté par le “supra”, la collectivité est associée au pilotage (même sans coprésidence du CLE).
- Un dialogue hors du cadre conventionnel s’est en outre développé entre le Fonds et les “supra” non signataires des conventions (Métropole européenne de Lille, Grand Lyon, Pays Nivernais Morvan...), afin de fluidifier la transmission d’information et évoquer les sujets de préoccupation des territoires (ex : financement de l’expérimentation...). Ils sont également conviés aux temps forts de l’équipe expérimentale (AG du Fonds, rencontres territoriales).

2.1.4 Les comités supra, de nouveaux acteurs du projet

En plus de participer directement aux CLE des territoires expérimentaux, certains EPCI ont créé des instances supra dédiées au projet et non prévues dans les textes qui définissent le cadre expérimental. A quel besoin répondent-elles ? Comment s’articulent-elles avec les CLE ?

Illustrations des différentes terminologies :

“comité territorial” à Est Ensemble, “comité des territoires” à Paris (en cours), “comité stratégique et comité technique” à Lyon avec la création d’une plateforme interterritoriale co-animée par la métropole et l’opérateur le BOOSTER, “CLE métropolitain” à Grenoble, “comité métropolitain” et “comité des territoires” à Lille et la création d’un outil métropolitain qui réinterroge le rôle de l’opérateur historiquement positionné dans l’accompagnement des territoires, “comité local pour l’emploi du pays Monts-et-Barrage”, le Pays Nivernais Morvan a constitué une association “CLE de Pays” en plus d’une association de mutualisation des EBE.

 Lorsqu’il n’existe pas d’espace supra dédié, la coordination entre la collectivité “sura” et les communes /EPCI s’appuie sur des instances existantes (ex : *COPIL métropolitain à Rouen Normandie, comité des financeurs du CAPEE pour Grand Poitiers, PLIE pour Pays Midi Quercy*). A noter le cas du Saumurois où la coordination s’effectue lors des CLE => un temps commun en début de réunion.

 Souvent présidé par un-e élu-e de la collectivité “supra”, ils réunissent : les élu-es / technicien·nes des territoires expérimentaux, partenaires institutionnels et entreprises intervenant à l’échelle “supra” (ex : Région, DT/DR Pôle emploi, Préfecture, SIAE et leurs réseaux, grands comptes...). En effet, ils visent notamment à **éviter la démobilisation de certains partenaires** du projet dans un contexte de multiplication des CLE.

Missions de ces instances :

- suivi de l’expérimentation sur les territoires (revue de projet) / partage d’expériences
- coordination des candidatures des territoires (éviter la concurrence, assurer le soutien de tous aux candidatures officialisées, cohérence...)
- expression des besoins de financement et recherche / arbitrages budgétaires collectifs
- mobilisation de l’écosystème emploi/insertion locale pour favoriser la diversité des solutions proposées aux PPDE
- mise en commun de la définition de la privation d’emploi
- définition et mise en commun des opportunités d’activité et des travaux utiles
- définition et validation de feuilles de route supra (par ex *plateforme métropolitaine Grand Lyon, LA PILE Paris, Monts et Barrages*)
- plaidoyer et communication sur le projet (*Pays Nivernais Morvan, Grenoble Alpes métropole...*)

- évaluation de l'expérimentation (*Est Ensemble, Grand Lyon, Grenoble Alpes Métropole...*)

☞ Aujourd'hui, ces instances n'ont pas de pouvoir décisionnaire sur les missions des CLE d'après les textes, elles viennent donc en appui.

🗨 La constitution de ces espaces supplémentaires interroge toutefois **leur légitimité et articulation avec les CLE** des territoires. Dans les faits, ces espaces politiques peuvent parfois prendre des décisions stratégiques qui s'imposent en partie aux territoires (par exemple pour les financements).
Cf. annexe 2 pour plus de détails

2.1.5 Synthèse de l'analyse thématique portage politique

Collectivité supra	impulsion politique du projet	Portage de la candidature à l'expérimentation / (co)Présidence CLE	collectivité supra signataire de la convention territoire avec le Fonds (2e étape)	Instance de pilotage supra
Paris	OUI	OUI	OUI (pas très pertinent comme Paris est la commune)	OUI
Métropole de Lille	NON aujourd'hui mais oui dans le cadre de la 1ère étape expérimentale	NON* mais les techniciennes de la MEL participent aux CLE et sont membres des équipes projet des territoires. Dans la 2ème étape expérimentale, chaque commune porte sa candidature conformément au cahier des charges mais dans la 1ère étape expérimentale où la MEL a porté une candidature unique pour Loos et Tourcoing.	NON (sauf pour Loos et Tourcoing historiquement portés par la MEL)	OUI
Métropole de Lyon	NON	NON	OUI mais au titre Département	OUI
Monts-et-Barrages	OUI	NON	/	OUI
Pays Nivernais Morvan	OUI	NON	NON	OUI
Rouen Métropole Normandie	NON	NON	/	OUI
Grand Poitiers	OUI : pour susciter l'intérêt des autres communes de GP mais dynamique initiée par acteurs de terrain ville de Poitiers	NON	NON	NON
Est-Ensemble	OUI	OUI	OUI	OUI
Midi Quercy	OUI	OUI	/	NON
Saumurois	OUI	NON	OUI	NON
Grenoble Métropole	OUI	OUI	OUI	OUI

2.2 Les moyens et l'appui opérationnel des organisations supraterritoriales en faveur de l'expérimentation TZCLD

2.2.1 Un soutien diversifié et nécessaire aux équipes projet

🔗 L'**engagement renforcé** des EPCI dans le cadre de la 2e étape expérimentale se traduit en termes de **moyens financiers et humains** alloués à l'expérimentation : ils contribuaient à hauteur de 15% du budget des CLE des 10 TH en 2020, en 2023 ils sont le 2e financeur (22%) des CLE (tous territoires confondus, sur 44 territoires répondants). Cet engagement se maintient donc après l'habilitation du territoire. Ce soutien permet de financer les besoins divers des équipes projet : fonctionnement, formation...

Leur soutien est donc incontournable dans un contexte où le financement de l'animation dans le cadre de la 2e étape n'a pas été systématisé, précarisant les équipes projet.

Certains départements et certaines régions, considérant que le projet TZCLD contribue à leurs missions (respectivement l'insertion et le développement économique) contribuent à l'ingénierie des territoires (émergents et/ou habilités). C'est le cas en Occitanie (PMQ) et en Hauts-de-France (MEL) par exemple pour les Régions, en Nièvre pour le PNM.

🧑 mobilisation du personnel / des services concernés pour une approche transversale de l'expérimentation

🗨 Enjeux : **remettre de l'égalité** en soutenant les petites communes ou communautés de communes qui n'ont pas la capacité financière et/ou humaine (compétences en ingénierie) à porter le projet seules ; mais moyens limités de la collectivité supra

Critère de soutien : équité ou égalité entre les territoires ?

💡 Perspectives proposées par les territoires : identification / sélection des territoires via des AMI (en amont de la candidature)

2.2.2 Un soutien diversifié et nécessaire aux entreprises à but d'emploi

Point de vigilance : Très peu d'EPCI concernés par plusieurs EBE déjà fonctionnelles et situations très récentes. Cas du Saumurois avec une EBE unique pour 2 territoires habilités.

Pour les territoires concernés (essentiellement Paris, Lyon, PNM, Est Ensemble...), l'EPCI (ou son opérateur privé) se positionne comme facilitateur sur différentes dimensions :

🔗 Soutien direct aux EBE:

- Soutiens financiers, notamment lors de la phase de préfiguration (fonctionnement et formation) et au démarrage + carnet de commande
- recherche de locaux, investissements

🔄 Remontée des besoins communs aux EBE permettant de mutualiser :

- des formations
- des études de faisabilité
- des commandes...

🗨 Animation des REX, échanges de pratiques etc.

🗨 Enjeux : participation des élus à la gouvernance des EBE ?

quelle articulation des activités entre les EBE ? questionnement sur le périmètre géographique des activités

2.2.3 La diversité des postes de chef·fes de projet ou chargé·es de mission TZCLD supra

2 types de postes portés par les organisations supra, pouvant coexister au sein d'une même organisation (ex : Paris, Est Ensemble...) :

1) des **postes dédiés à la mise en œuvre de la démarche projet TZCLD** (chef-fe de projet TZCLD classique) positionné à cet échelon mais au service d'un ou plusieurs territoires expérimental·aux.

Ex: Paris via LA PILE, GAM qui porte le poste de cheffe de projet pour Echirolles Ouest, idem Saumur Val de Loire pour les territoires de Saumur et Montreuil-Bellay, Pays Midi Quercy, Pays Monts et Barrages...

Souvent en raison d'un manque de compétence humaine en ingénierie / maîtrise d'ouvrage dans les collectivités plus petites (voire inexistence de collectivité de plein exercice à l'échelle de l'expérimentation => Paris).

🗨 Enjeux	💡 Perspectives proposées par les territoires
Quelle articulation entre la stratégie portée par la collectivité supra et stratégie du/des territoires ?	Définition de la stratégie propre par chaque territoire même si mise en oeuvre centralisée, portée par un outil commun (<i>Paris avec LA PILE</i>) => implique un bon fonctionnement des CLE
Comment ne pas "déresponsabiliser" les autres collectivités (communes ou EPCI) ?	Nouvelle répartition des responsabilités entre les collectivités porteuses plus équilibrée, autonomisation des territoires en termes de moyens humains et financiers (<i>Grenoble Alpes Métropole, Pays Midi Quercy...</i>) Co-financement communes/EPCI des postes porté par l'EPCI (<i>Est Ensemble</i>)
Quelle pérennité de ces organisations en cas d'essaimage à de nouveaux territoires ?	Mutualisation de moyens entre les territoires (Paris) => comment garantir alors l'adéquation des moyens avec l'ambition du droit à l'emploi ?

2) des **postes d'animation et de coordination inter-territoriales**, qui participent souvent aux CLE des territoires, notamment pour identifier les sujets communs, des axes de travail à développer, les sujets sur lesquels l'EPCI peut intervenir ou apporter un soutien.

Ex. Métropole de Lyon, de Lille, de Rouen... Ces postes ne sont pas toujours à temps plein.

🗨 Enjeux	💡 Perspectives proposées par les territoires
Champ d'intervention à déterminer / prioriser au regard des moyens disponibles	Des critères d'intervention ont pu être identifiés et notamment le respect de la subsidiarité, l'intérêt d'un nombre minimum de territoires à explorer un sujet en commun... C'est un enjeu souligné par les organisations interrogées, afin de gérer les moyens dont elles disposent dans un contexte d'essaimage de l'expérimentation (de + en + de territoires à accompagner)
Recherchent encore leur place dans l'expérimentation car elles n'ont aujourd'hui pas de rôle défini dans le pilotage de l'expérimentation => un rôle à mettre également en perspective avec l'animation de grappes TZCLD => Ce flou peut impacter la réalisation des missions du supra : manque de visibilité sur les stratégies et données des territoires... (Ex: métropole européenne de Lille)	
Un poste supplémentaire à financer dans un contexte où les équipes projet des territoires ont déjà des difficultés à pérenniser leurs financements	Ces postes permettent de mutualiser les sujets moins "cœur de métier" des équipes projet et donc rendre leur temps de travail plus efficace ?

Voici une liste exhaustive et cumulative des missions observées dans les organisations supra participantes => ce n'est pas une fiche de poste et **les différent-es chargé-es de mission ne font pas tous la même chose !**

Concernées : Métropole européenne de Lille, Métropole de Rouen, Grand Lyon Métropole, Paris, Pays Nivernais Morvan, Est Ensemble, Grand Poitiers

- Faire remonter et mettre en commun les besoins des territoires et mobiliser les moyens / services de la collectivité supra pour y répondre
- Mutualiser le dialogue politique / technique entre territoires avec les acteurs de l'emploi, acteurs économiques, acteurs institutionnels etc.
- Assurer l'animation partenariale avec les partenaires institutionnels du projet, potentiellement impliqués dans plusieurs territoires : Pôle emploi, acteurs du handicap et de l'IAE (ex Lille, Rouen), Département, Région etc. => soutien à la recherche de sorties hors EBE en mobilisant l'ensemble des solutions d'emploi
- Piloter et coordonner les démarches d'évaluation
- Mutualiser la recherche de financements / appels à projet / partenariats / foncier pour les équipes projet et les EBE (ex : dialogue avec les grands comptes...)
- Identifier les opportunités d'activités communes aux EBE et pouvant répondre à des enjeux de la collectivité "supra", voire ingénierie pour le développement mutualisée entre territoires
- Animer des espaces de partage / retour d'expérience entre les territoires (habilités et émergents) en vue de capitaliser et mutualiser pour favoriser l'essaimage + créer des outils communs (ex. process création nouvelle activité, critères de subsidiarité, critères de non concurrence, grilles d'entretiens PPDE etc...)
- Accompagner les projets émergents : appui méthodologique / technique ponctuel aux équipes projet des territoires (préfiguration des EBE...)
- Communiquer et promouvoir l'expérimentation
- Participer aux CLE des territoires (en représentation ou non de la collectivité supra soutien/porteuse)
- Transposer la méthodologie TZCLD à l'échelon supra pour créer/favoriser des coopérations plus larges sur l'emploi (démarches GPECT...)

2.2.4 Le choix de l'opérateur et les coopérations supra

2 configurations observées :

- **portage de l'appui en interne par la collectivité supra** : *Métropole de Rouen, de Grenoble, Pays Nivernais Morvan, Pays Midi Quercy, Saumurois, Est Ensemble*
- **coopération collectivité supra porteuse et acteur-s privé-s** (souvent associatif-s) : *Paris, Métropole de Lyon, Métropole de Lille, Pays Monts et Barrages, Grand Poitiers*

🗨 Enjeux	💡 Perspectives proposées par les territoires
Quelle légitimité de l'opérateur privé ? quel mandat donné par les collectivités ? quelle articulation des missions avec celle de la collectivité supra ?	Réflexions sur la gouvernance de l'opérateur supra et son lien avec la collectivité supra et d'éventuelles instances supra dédiées à l'expérimentation du droit à l'emploi ("CLE supra") Convention entre l'opérateur et la/les collectivité-s concernée-s pour définir les missions et le cadre d'action
Acteur existant ou <i>ad hoc</i> ?	Acteur <i>ad hoc</i> => plus de neutralité vis à vis des territoires permettant aux acteurs existants de prendre pleinement leur place dans le projet territorial (<i>Paris</i>) Acteur existant => Question de la légitimité de l'acteur historiquement ancré sur un territoire et dont le champ d'action s'est élargi dans la 2e étape (<i>Grand Lyon</i>)
Délégation complète de l'animation ou non ?	A minima, un-e interlocuteur-ice technique est identifié dans la collectivité supra et travaille en coopération avec l'opérateur qui a la délégation (<i>Paris, Grand Poitiers</i>). Parfois co-animation (<i>Grand Lyon, Monts et Barrages, Métropole de Lille</i>)
Quelles modalités de financement ? Constat : souvent co-financement publics et privés de l'opérateur associatif	

2.2.5 Synthèse analyse thématique opérationnel

Collectivité supra	Portage équipes projet territoriales	Fonction d'appui inter-territoriale	Opérateur supra conventionné
Paris	OUI	OUI	OUI : LA PILE
Métropole de Lille	NON	OUI	OUI : Compétences et emploi
Métropole de Lyon	NON	OUI	OUI : le Booster
Monts-et-Barrages	OUI	OUI	OUI : Relais Info Services (ACI) et Association interconsulaire de Haute Vienne
Pays Nivernais Morvan	NON	OUI	NON (création en cours asso)
Rouen Métropole Normandie	NON	OUI	NON

Grand Poitiers	NON	OUI	OUI : CAPEE
Est-Ensemble	OUI	OUI	NON
Midi Quercy	OUI	NON	NON
Saumurois	OUI	NON	NON
Grenoble Métropole	OUI	OUI	NON

3. SYNTHÈSE ET PERSPECTIVES

3.1 Les principaux constats sur les articulations entre territoires expérimentaux et organisations supra

- **L'échelle de territoire pertinente pour mettre en œuvre le droit à l'emploi est difficile à définir.** L'échelle des territoires expérimentaux ne correspond pas totalement à l'échelle réelle de décision et de coopération dans les projets. L'expérimentation met en lumière le nécessaire travail de proximité pour rendre le droit à l'emploi effectif. Enjeu de remettre en cohérence l'échelle du droit à l'emploi avec la notion de bassin de vie, d'emploi en fonction de chaque territoire. Par conséquent, la qualification de territoire "supra" ou "infra" dans le projet dépend de ces configurations territoriales (une com peut être infra dans un cas et supra dans l'autre).
- **Les collectivités supra légitiment de plus en plus leur place dans l'expérimentation** de par leurs compétences (politiques publiques, outils, dispositifs) et leur vision stratégique plus large, qui permettent de contribuer à l'atteinte d'une exhaustivité "partenariale" (emplois hors EBE). Le projet peut être abordé par le prisme des politiques d'emploi, d'insertion, de développement économique ou encore de cohésion territoriale.
- **Les collectivités supra cherchent leur rôle, posture dans l'expérimentation.** Elles recherchent leur **équilibre entre missions spécifiques TZ** (fabrique du consensus, mobilisation PPDE, identification travaux utiles) et **missions au service des projets** (recherche de financement, évaluation, capitalisation, dialogue avec partenaires intervenant à cette échelle, cohérence globale des actions menées sur l'emploi-formation-insertion). Ainsi, elles questionnent leur place dans les missions qui reviennent aux CLE : définition de la privation d'emploi, identification et développement d'activités utiles.
- **La souveraineté des CLE telle qu'elle est définie aujourd'hui dans la loi est en partie remise en question.** En effet, la vision politique, le positionnement stratégique du projet TZCLD et les moyens financiers des EPCI peuvent "s'imposer" aux collectivités "infra" et questionner la capacité d'initiative et de portage du projet de ces dernières.
- **La diversité des configurations observées résulte de processus itératifs, d'allers-retours, de négociations** entre collectivités "supra", "infra" et le Fonds d'expérimentation traduisant diverses approches du droit à l'emploi. La réalité des rapports de force ou au contraire la maturité de coopération entre les différents échelons "infra" et "supra" semblent déterminant pour construire une organisation équilibrée et s'appropriant les principes du projet TZ.

3.2 Une mise en perspective avec l'existant

TZCLD, une histoire de compétences et d'articulation de politiques publiques ?

☞ l'emploi est une compétence régalienne (État) mise en œuvre par Pôle emploi qui s'organise à différentes échelles (nationale, régionale, départementale voire interdépartementale et locale) - perspectives **France Travail**...

☞ l'insertion est une compétence des Départements (PDI, PTI etc...)

☞ les collectivités locales, communes et EPCI peuvent prendre volontairement une compétence emploi/insertion souvent à géométrie variable. Elles peuvent alors mettre en place et cofinancer différents outils territoriaux (maisons de l'emploi, PLIE, GPECT etc...)

Les TZCLD sont ainsi des projets de coopérations territoriales qui nécessitent l'engagement et la mobilisation d'acteurs locaux au service d'un objectif commun, en l'occurrence l'accès à un emploi durable pour toute personne qui en est privée.

Ce mode de travail (coopération locale) pourrait être étudié et mis en perspective possible avec des projets tels que les PAT (projet alimentaire territorial), les PTCE (pôle territorial de coopération économique), les plans air/climat

Il pourrait être intéressant de se pencher sur un pilotage local coprésidé entre élu local/ Etat (ou opérateur dédié) comme c'est le cas dans le cadre des Comités locaux de sécurité par exemple (coprésidence Maire/Préfet).

Cette mise en perspective doit prendre en compte les spécificités de la démarche TZCLD > partir des personnes pour construire le projet et donc travailler à une échelle ultralocale (?) l'atteinte de l'exhaustivité qui suppose des moyens conséquents, la complémentarité avec le tissu économique existant...

3.3 Les questions pour une future loi du droit à l'emploi

- **Dans quelle mesure le droit à l'emploi peut demeurer un projet de territoire** (fondamentaux du projet)? Comment continuer à le conjuguer avec la montée en puissance des EPCI dans le projet et des évolutions nécessaires au passage à une "loi pour le droit à l'emploi pour tous et toutes" ? Tout en continuant à prendre en compte les spécificités des territoires ? Question de l'équité ou l'égalité territoriale qui se pose, d'un droit qui s'appliquerait différemment d'un territoire à l'autre.
- **Quelle sera la place des EPCI et/ou des Départements dans le pilotage du droit à l'emploi en lien avec le futur opérateur national dédié ?** Est-ce que France Travail sera un nouvel opérateur "supra" dans le cadre du projet ? Dans quelle mesure un "comité de bassin de vie" France Travail va venir percuter les CLE constitués dans le cadre de l'expérimentation ?
- **Quel sera le format des CLE à l'échelle locale, notamment avec l'augmentation du nombre de territoires?** Quelle organisation de la participation des partenaires entre le niveau local et le niveau supra ? Comment gérer le risque de sur-sollicitation et le risque de non implication locale ?
- **Comment les collectivités supra seront mises à contribution dans le financement du droit à l'emploi** (CDE, investissements des EBE, équipes projet locales et supra le cas échéant) ? Quelle est leur capacité à poursuivre les modalités d'engagement actuelles face à la multiplication des territoires ?
- **Comment sera définie la subsidiarité entre les différents échelons (du plus local jusqu'au niveau national) dans le pilotage et la mise en œuvre du droit à l'emploi** (question de l'institutionnalisation versus maintien de la prise en compte des spécificités territoriales et d'une liberté d'organisation) ?

- Comment seront articulées les missions de l'association TZCLD (dont les grappes) avec ces organisations supra (plaidoyer, accompagnement des territoires) et adaptation de l'offre de service de TZCLD à ces acteurs du projet ?

4. Annexes

4.1. Annexe 1 : Panel des territoires interrogés

Photographie au 06/09/23

Collectivité supra	Nature de l'EPCI	Territoires expérimentaux	Type de territoire	Nombre d'habitants sur les périmètres d'expérimentation*
Rouen Normandie	Métropole	3 projets émergents	mixte	26 512
Grand Poitiers	Communauté urbaine	1 territoire habilité et 2 projets émergents	mixte	32 875
Saumur Val de Loire	Communauté d'agglomération	2 territoires habilités	mixte	7 921
Pays Monts et Barrages	Pôle d'équilibre territorial et rural	3 projets émergents	rural	25 000
Pays Nivernais Morvan	Pôle d'équilibre territorial et rural	4 territoires habilités, 1 projet émergent et 3 territoires intéressés	rural	60 771
Pays Midi Quercy	Pôle d'équilibre territorial et rural	1 projet émergent	rural	8 115
Paris	Collectivité à statut unique	4 territoires habilités	urbain	35 000
Métropole européenne de Lille	Métropole	3 territoires habilités, 2 projets émergents et 4 territoires intéressés	urbain	20 000
Est Ensemble	Etablissement public territorial	2 territoires habilités et 3 projets émergents	urbain	40 000
Grenoble Alpes Métropole	Métropole	1 territoire habilité, 1 projet émergent et 3 territoires intéressés	urbain	9 100
Grand Lyon	Métropole du Grand Lyon (Département)	4 territoires habilités, 3 projets émergents	urbain	20 000

* estimations sur les territoires habilités et émergents ayant défini leur territoire

4.2. Annexe 2 : Tableau détaillé individuel des organisations supraterritoriales étudiées

	Instance supra "stratégique"	Instance supra "technique"	CLE/équipe projet	EBE	Dans quelle compétence / politique publique de la collectivité supra s'inscrit le portage de l'expérimentation ?
Est-Ensemble	Comité territorial présidé par Est-Ensemble : mobilise les partenaires, notamment les entreprises, recherche de financement pour les comités communaux, accompagne gestion file d'attente des personnes privées d'emploi, accompagne recherche financement des EBE, expertise sur les activités développées, évaluation et capitalisation de l'expérimentation. Les communes sont membres du comité territorial.		Comité communal coprésidé par élue déléguée à TZCLD d'Est ensemble et la ville concernée Postes chef-fes de projet portées par Est-Ensemble cofinancées par l'EPT et les communes	les EBE participent au Comité territorial et le co-animent	Insertion économique et sociale Politique de la ville Aménagement du territoire / développement économique
Grand Poitiers	Pas d'espace supraterritorial institutionnalisé "CLE intercommunal" visant à animer la dynamique projet avec toutes les communes volontaires, puis supprimé pour laisser la place aux CLE tels que définis par la loi Grand Poitiers réunit annuellement les communes pour faire le point sur le projet + REX	Coordination entre les communes qui se retrouvent au sein du comité des financeurs du CAPEE pour faire le bilan des actions	CLE présidés par les communes. Elus de la collectivité supra membres des CLE. Avant habilitation, les équipes projet s'appuient sur les acteurs locaux et CAPEE. Une fois habilité, le territoire prend totalement le relai sur le portage des équipes projet.	Les activités étaient pensée à l'échelle Grand Poitiers avant la sortie du cahier des charges, elles se déploient dans chaque territoire désormais conformément au cahier des charges. Lorsqu'il y a des opportunités à l'échelle de l'intercommunalité, une réponse commune est faite par les projets TZCLD mais avec une opérationnalité territorialisée. CAPEE appuie les EBE en préfiguration	Développement économique Insertion
		Animation des projets confiée à CAPEE (association fédérant des SIAE, CS et ESS, à l'initiative de TZCLD) qui accompagne les territoires émergents : elle est représentée au sein de chaque CLE et met à dispo du temps de travail pour les projets émergents (rencontre des PPDE, développement d'activités). Une distinction s'opère avant / après habilitation => CAPEE pilote à l'échelle Grand Poitiers et accompagne les projets émergents puis à l'habilitation se retire de l'animation territoriale, Par ailleurs, chaque territoire dispose d'équipes opérationnelles locales. Agit en faveur du consensus auprès de ses adhérents (SIAE surtout) et construit les coopérations. Se questionne sur son positionnement lorsque tous les territoires candidats seront habilités.			

	Instance supra "stratégique"	Instance supra "technique"	CLE/équipe projet	EBE	Dans quelle compétence / politique publique de la collectivité supra s'inscrit le portage de l'expérimentation ?
Paris	Comité des territoires : espace politique porté par la ville de Paris qui porte l'ambition de déployer le droit à l'emploi > en cours de réinterrogation dans le cadre d'une réflexion globale sur la gouvernance (notamment celle de LA PILE et l'articulation avec le comité des territoires)	Espace de travail technique des équipes projet CLE + coordo thématiques avec les EBE > animés par LA PILE	CLE présidés par les Maires d'arrondissement (l'entité communale est la Ville de Paris). La Ville de Paris est également représentée dans les CLE par ses services techniques.	Mutualisation de recherche / réponses aux appels à projet, contact auprès des grands comptes, mutualisation de formations, d'études de faisabilité, de commandes...	Politique de la ville Insertion (Département)
		LA PILE (association conventionnée et financée par la ville de Paris, création ad hoc) Porte les postes de chef-fes de projet des territoires + des chef-fes de projet transverses qui outillent les territoires sur des problématiques communes (ex : 1) inclusion et accès à l'emploi, 2) soutien à la création d'activités). Anime les espaces supra.			
Grand Lyon	Comité stratégique qui réunit élus et équipes TZ + élus et direction emploi/insertion Métropole (ouvert aux partenaires) > valide feuille de route de la plateforme + présentation programme dev. activités communes EBE + revue de projet territoires > peu réuni dans les faits ces 3 dernières années	Comité technique qui réunit équipes projet des territoires tous les 2 mois, animé par la plateforme actus, REX, travaux selon les besoins (mise en place GT dédiés), codéveloppement, évaluation... sur la base collecte besoin des territoires	CLE la plateforme participe aux CLE selon les besoins et les sujets	Club des EBE initié par la plateforme qui réunit les directions d'EBE tous les 2 mois	Développement économique (emploi / insertion) Insertion (Département)
	Plateforme interterritoriale au service des territoires , coanimée par la métropole (1ETP) et le BOOSTER (association porteuse du projet sur Villeurbanne St-Jean 1ère étape expé) : ingénierie dev. activités inter-territoriales, appui exhaustivité via la MMIE, espace fabrique de consensus avec acteurs métropolitains, évaluation (missions via des alternants), communication				
Pays Midi Quercy	Pas de création d'instance spécifique au niveau du PETR mais TZCLD est intégrée au sein des espaces existants du PETR (dans la mesure où il n'y a pas encore de territoires habilités) => comité d'agrément, COTECH et COPIL du PLIE (porteur de la démarche) composition COTECH PLIE : 1 élu ref de chaque comcom, région, DDETZPP, CD, Pôle emploi, Espace rural emploi formation (EREF)		CLE co-présidé par élu du PETR et un-e représentant des communes candidates Equipe projet portée le PETR	Pas encore d'EBE	PLIE

	Instance supra "stratégique"	Instance supra "technique"	CLE/équipe projet	EBE	Dans quelle compétence / politique publique de la collectivité supra s'inscrit le portage de l'expérimentation ?
Saumurois	Volonté initiale d'un CLE stratégique (supra) présidé par aggro qui n'a pas été retenu lors de l'instruction		CLE communaux (non prévus initialement) présidés par la commune concernée qui se réunissent l'un après l'autre dans les faits et un temps commun en début de réunion Poste de cheffe de projet unique pour les 2 territoires porté par la collectivité supra (0,5 ETP)	1 EBE (structure unique) avec 2 unités (1 par territoire)	Développement Economique et de l'Attractivité
		Création association TZCLD du Saumurois qui a porté l'ingénierie pendant environ 2 ans + aggro qui porte 0,5ETP en plus de la mobilisation des différents services + 1ETP du relai pour l'emploi (permanence pour rdv PPDE)			
Métropole Rouen Normandie	Comité de pilotage métropolitain : au sein de la métropole, espace de dialogue et d'arbitrages entre communes et métropole sur les soutiens que peut apporter la métropole aux territoires (sur le modèle de l'AAP invisibles et de la politique de la ville). Réunit les élus des territoires candidats (maires ou adjoints) + président et VP emploi-solidarité de la Métropole + techniciens invités > minimum 2 fois par an, animé par une CDP Partenariat Université de Rouen pour évaluation	Comité technique qui n'existe plus, espace de discussion thématique pour mutualiser les échanges avec les partenaires institutionnels	CLE présidé par les communes candidates. Collectivité supra membre des CLE. 1 ETP chargée de projet de la métropole est membre des équipes projet et des CLE Equipes projet portées par les acteurs locaux des communes	Pas encore d'EBE	Solidarité, Lutte contre la Pauvreté et accès à l'emploi Direction des solidarités (Compétence dévéco, social et culturel)

	Instance supra "stratégique"	Instance supra "technique"	CLE/équipe projet	EBE	Dans quelle compétence / politique publique de la collectivité supra s'inscrit le portage de l'expérimentation ?
Grenoble Alpes Métropole	CLE métropolitain (CLEM) = autorité organisatrice de l'expé, présidence métropole > peu actif, a vocation à vivre lorsqu'il y aura plusieurs territoires habilités > pour le moment travail avec le projet émergent "collectif citoyen TZCLD de l'agglomération" pour les suites, 3ème loi etc...		CLE co-présidé par la commune, la métropole et un collectif citoyen grenoblois Poste de la cheffe de projet porté par la métropole qui assure l'ingénierie du projet pour le territoire habilité	1 seule EBE, pas encore de réflexion de mutualisation	Direction de l'Insertion et de l'Emploi Pôle Cohésion Sociale
Pays Nivernais Morvan	Souhait initial d'habilitier tout le Pays abandonné mais il demeure un opérateur d'ingénierie pour outiller les acteurs des territoires + création d'une association "CLE de Pays" animée par l'équipe du Pays = lobbying, recherche de financement, rencontre des CLE chaque semaine, accompagnement territoires émergents + Un portage politique fort à l'échelle départementale > fiche TZCLD spécifique dans le PDI (prog. départemental d'insertion)		CLE présidés par un·e représentant·e des communes ou élu· communautaire (communauté de communes), l'association CLE de pays est membre des CLE. Les postes de chef·fe de projet sont portés localement + soutien et animation par l'équipe du Pays / association du CLE de Pays	Asso de mutualisation des fonctions support pour les EBE des territoires + accompagnement, conseil, lien avec expert-comptable et commissaire aux comptes, financeurs, développement activités > logique de groupement d'employeur	Emploi formation
Pays Monts-et-Barrages	Comité local Pays Monts-et-Barrages (anciennement COPIL) composé de 4 collèges : élus, acteurs de l'emploi, PPDE, associations Présidé par les membres fondateurs de la démarche (PETR , association consulaire et Relais Info Services), animé par le RIS et le PETR, se réunit min. 1 fois par trimestre > participation des acteurs institutionnels (département, région, Pôle emploi, CRESS...)	Réunions thématiques et rencontres moins formelles au besoin	CLE présidés par les EPCI porteurs (communautés de communes) L'équipe projet est portée par le PETR+RIS pour les territoires, le RIS est l'animateur des CLE	Pas encore d'EBE	Emploi formation
		L'équipe projet est portée par 3 acteurs à l'échelle du pays : le RIS (1 ETP, suivi démarche, gestion financière, mobilisation des acteurs, animation technique...), du PETR (0,7 ETP : gestion administrative, mobilisation des acteurs, animation technique) et de l'association interconsulaire (0,7 ETP porté par le PETR : mobilisation des acteurs et animation technique). Se réunit tous les 15 jours et associe des bénévoles.			

	Instance supra "stratégique"	Instance supra "technique"	CLE/équipe projet	EBE	Dans quelle compétence / politique publique de la collectivité supra s'inscrit le portage de l'expérimentation ?
Métropole européenne de Lille	Comité métropolitain : Instance politique d'analyse, de réflexion et de projection sur l'expérimentation à l'échelon inter-territorial et métropolitain. Présidée par la VP emploi, il réunit les présidents CLE, chefs projets, dir EBE, des territoires émergents et habilités + acteurs nationaux et régionaux. Se réunit 2 fois par an + Comité des financeurs : instance de partage d'une vision consolidée des besoins et soutiens financiers animé par la MEL avec des financeurs publics et privés et les territoires habilités, Se réunit 1 fois par an. >> Les moyens humains sur l'expérimentation : chef de projets MEL 0,75 ETP + Chargé de mission emploi MEL 0,3 ETP + chef de service MEL 0,2 ETP	Comité des territoires : espace d'échange de pratiques entre territoires et EBE. Animé par un opérateur dédié jusqu'en août 2023. Suite à la création d'un service emploi au sein de la DEPE, la MEL a choisi d'internaliser les missions autrefois confiées à cet opérateur extérieur. Il réunit les chefs de projet et directions d'EBE des territoires émergents et habilités environ 3 fois par an. Equipe métropolitaine des habilités : réunit les équipes projets des TH + Compétences et emploi 1 fois par mois, animé par la MEL : partages d'expérience. La création d'un outil métropolitain, incubateur d'activités utiles pour le territoire, est en cours ; cet outil sera central dans le soutien de l'expérimentation.	CLE unique de la 1ère étape présidée par la MEL. Dans le cadre de la 2e étape, les CLE sont présidés par les communes. La MEL est membre des CLE (techniciennes). participation régulière de l'opérateur Compétences et emploi ainsi que des agents métropolitains selon les besoins	Perspectives pour l'outil métropolitain > animation de réseau inter-EBE + ingénierie de développement d'activités	Direction Economie de Proximité et Emploi Développement économique et emploi

4.3. Annexe 3 : Tableau des entretiens réalisés au cours de l'étude

Organisations supra	Participant-es	Responsables réalisation TZCLD	Date entretien
Nivernais Morvan	Benoit Lhermitte + Aubin Tantôt (Pays Nivernais Morvan) Chefs de projet CLE des territoires infra	Céline Laval	23/2/2023 07/09/2023
Métropole Rouen	Anne-Laure Delaunay (Métropole) Alexandre Verbaere (Métropole) Angelina Piau (Darnétal) Olivier Marchand (Rouen) Isabelle Allain (Petit Couronne)	Barbara Laurent Céline Laval Laurent Bouvet (animateur de grappe Normandie – Coorace)	6/2/2023
Ville de Paris	Camille Delpy (LAPILE) Virginie Darmon (Ville de Paris) Elodie Brian (DAE Ville de Paris)	Barbara Laurent Isabelle Porteau-Bega	24/05/23
Métropole Lyon	Claire Vanson (Métropole Grand Lyon) Thibaut Mary (Booster)	Céline Laval Barbara Laurent	28/06/23
Métropole Lille	Anne Billaut (Métropole européenne de Lille) Véronique Sillez (Métropole européenne de Lille)	Céline Laval	17/05/23 08/06/23
Grenoble métropole	Loeva Labye (Grenoble Alpes Métropole) Michel Desvignes Denise Faivre (Collectif grenoblois)	Céline Laval Doriane Neveu (animatrice de grappe Aura – CRESS)	7/2/2023
Grand Poitiers	Gabriel Auxéméry (CUGP) Jean-François Hérault et Dalida Khachan (CAPEE)	Elie Giraud Lisa Durecu (animatrice de grappe Nouvelle Aquitaine – INAE) Victoria Bazaruto	24/1/2023
Monts et Barrages	Maxime Roby (PETR)	Elie Giraud Lisa Durécu (animatrice de grappe Nouvelle Aquitaine – INAE) Barbara Laurent	24/1/2023
Est Ensemble	Boudour Moumane (Est Ensemble)	Isabelle Porteau-Bega Emmanuel Altmayer (ATD Quart Monde) Barbara Laurent	27/1/2023
Midi Quercy	Damien Bresoli (Pays Midi Quercy)	Isabelle Porteau-Bega Céline Frier (animatrice de grappe Occitanie – Coorace)	24/1/2023
Saumurois	Marjorie Frayssines (Saumur Val de Loire) Jean-Michel Marchand Patrice Paye	Frédérique Héry Céline Laval	8/2/2023





**TERRITOIRES
ZÉRO CHÔMEUR
DE LONGUE
DURÉE**

02 85 52 45 59
contact@tzcl.d.fr
www.tzcl.d.fr
