



Public Factory

Projet Territoires Zéro Chômeur Longue Durée

État de l'art

*Comment organiser le partage des compétences métropole / territoires
pour un projet tel que l'expérimentation Territoires Zéro
Chômeurs Longue Durée ?*

Réalisé par Martin De Angelis, Marion Dumoulin, Nathan Lacout,
Charlotte Le Gouzouguec, Nina Morel, Julia Payen, Hugo Verduzier

2021-2022

Sommaire

1. De quoi parle-t-on : La question du partage de compétences dans une métropole.....	3
A. La métropole et le partage des compétences	3
1) Définition d'une métropole	3
2) Comment une métropole gère-t-elle les projets ?	5
3) Une gestion spécifique en fonction des Métropoles : focus sur la Métropole de Lyon.....	8
B. Gestion habituelle du partage de compétences en organisation	12
1) Le partage des compétences habituel dans les projets intercommunaux en France.....	12
2) Le partage de compétences « projet d'insertion » / Métropole de Lyon : une relation qui entraîne des impératifs de résultats et des contraintes financières	19
2. Contextualisation et enquête : Ce qu'est le « Territoire Zéro chômeurs Longue durée » et en quoi il requiert un partage de compétences entre les territoires et la Métropole	24
A. Ce qu'est le projet « Territoire Zéro Chômeur Longue durée ».....	24
1) Une expérimentation nationale	24
B. Le projet TZCLD en Pratique	27
1) Les premières conclusions des territoires.....	27
2) Le projet TZCLD à Lyon	29
3. Notre contribution : Une plateforme pour clarifier le partage de compétences Métropole/Projet	36
A. Clarification des objectifs de notre mission	36
1) Rappel de la demande du commanditaire	36
2) La demande à la lumière de notre analyse du projet	37
B. Une plateforme pour clarifier la relation Métropole/Projet.....	40
1) La plateforme dans sa mise en œuvre	40
2) Les difficultés rencontrées	42
3) Poursuite du projet.....	45
4. Bibliographie.....	52
5. Annexes.....	56
A. Les missions de l'équipe projet	56
B. Les métiers de l'EBE.....	56
C. Extrait de la matrice de responsabilités (RACI)	57
D. Extrait du catalogue de services	58
E. Tableau des différents entretiens réalisés.....	59
F. Slide de présentation de la plateforme.....	60

Le projet « Territoire Zéro Chômeur Longue durée » a été initié en 2017 en France. L'objectif est de réaffecter les coûts liés au chômage (RSA, aide au logement, allocations diverses...) à la création d'emplois. Après 5 ans d'expérimentation, le ministère du travail en a dressé un bilan positif¹ : les bénéficiaires de l'expérimentation ont vu évoluer positivement leurs perspectives professionnelles et leur bien-être s'améliorer (santé, insertion sociale, confiance en soi, etc).

La décision a donc été prise d'étendre le dispositif à 50 nouveaux territoires. Au sein du Grand Lyon, la commune de Villeurbanne a porté le projet sur son territoire tout en étant soutenue et financée par la Métropole. Cette dernière a choisi de soumettre la candidature de six nouveaux territoires. Le président du Grand Lyon Bruno Bernard (EELV) avait en effet formulé dans son programme électoral la promesse « *d'étendre le programme "Territoires zéro chômeur" à l'ensemble de la Métropole* »². La Métropole lyonnaise, qui oriente les financements pour ces projets, a manifesté sa volonté d'accompagner et supporter les territoires volontaires, notamment en partageant certaines de ses compétences et services.

Pour permettre au projet de passer à un niveau supérieur dans les meilleures conditions possibles, il est nécessaire d'aborder le sujet du partage et de la mutualisation des compétences. En effet, certains territoires doivent réaliser les mêmes tâches dans le cadre des projets TZCLD, et il n'est peut-être pas nécessaire de multiplier les services, que ce soit pour un soucis économique ou d'organisation.

Certaines actions faites dans les territoires pourraient être rapprochées de compétences métropolitaines comme l'insertion, le développement économique...

Notre groupe d'étudiants de Sciences Po Lyon s'est donc penché sur la question du partage des compétences, et de l'organisation de certains services mutualisés entre les territoires.

L'approche est totalement novatrice : Lyon est la Métropole qui ouvre la voie sur ce projet Zéro Chômeur Longue Durée (bien que Lille soit aussi déjà bien organisée, avec une approche différente cependant, pour des raisons que nous évoquerons plus loin). La Métropole de Lyon étant particulièrement avancée sur le projet, elle est source d'inspiration pour les autres projets au niveau national. Organiser le partage de compétences entre territoires proches (et une Métropole) peut donc être une source d'inspiration pour les autres territoires zéro chômeurs français.

Afin de permettre aux territoires de s'organiser le mieux possible et de réunir toutes les conditions pour que le projet Zéro Chômeurs soit un succès, il a été nécessaire d'amener une réflexion sur le partage de compétences. Ce travail visera donc à répondre à la question :

¹ « Quel bilan pour les territoires zéro chômeur de longue durée ? », *Vie publique.fr*

² « À Villeurbanne, les leçons contrastées du dispositif « Zéro chômeur » | Mediacités »

Comment organiser le partage des compétences métropole / territoires pour un projet tel que l'expérimentation Zéro Chômeurs Longue Durée ?

Pour y répondre, nous nous sommes appuyés sur la science des organisations et ses possibles apports pour la question du partage des compétences dans le domaine public.

Pour comprendre les enjeux du sujet, un point sera d'abord fait sur le partage de compétences d'une Métropole ; nous y verrons comment une Métropole fonctionne, comme elle aborde la question du partage de compétences dans les projets multi-territoires, et nous ferons un point particulier sur la Métropole de Lyon. Dans un second temps, nous reviendrons sur ce qu'est le projet « Zéro chômeur Longue Durée », et nous nous questionnerons sur l'intérêt d'un partage de compétences entre plusieurs territoires et organismes. Nous verrons pourquoi l'organisation des compétences et de la gouvernance entre les structures est une condition essentielle à la réussite de ce projet. La dernière partie permettra d'expliquer les solutions choisies pour organiser ce partage de compétences. Nous reviendrons sur les points de réussite et les difficultés rencontrées dans l'organisation de ce partage. Enfin, sera abordée la question de la poursuite de l'expérience ; et des conseils seront donnés pour tout organisme ou personne prenant la suite du projet afin de poursuivre le partage de compétences avec succès.

1. De quoi parle-t-on : La question du partage de compétences dans une métropole

A. La métropole et le partage des compétences

1) Définition d'une métropole

Les aires métropolitaines françaises représentent en 2021 selon l'INSEE près de 25 millions d'habitants et concentrent plus de la moitié du PIB³, ce qui en fait un maillon essentiel de la réforme territoriale. C'est en 2010 que le statut de métropole est créé, dans une logique de décentralisation, le but étant d'affirmer le rôle des grandes agglomérations comme moteurs de la croissance et de l'attractivité du territoire.

À la suite de cette première loi, le 27 janvier 2014, la loi MAPTAM (Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles) a changé la catégorie dite de

³ « Base des aires d'attraction des villes 2020 | Insee »

métropole et a posé les bases de leurs statuts et compétences actuelles. En créant 9 métropoles, cette loi visait à restaurer les libertés locales. Elle donnait alors un nouveau statut pour les métropoles, une nouvelle répartition des compétences et un pacte de gouvernance territoriale (obligation de tenue d'une conférence territoriale de l'action publique au niveau régional).

Le site « Vie Publique », définit une métropole comme un « *EPCI à fiscalité propre qui associe plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave, dans le but d'élaborer et conduire un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire* »⁴. L'obtention du statut de métropole se fait sur la base du volontariat et est accessible aux ensembles de plus de 400 000 habitant.es et pour une aire urbaine de plus de 650 000 habitant.es. L'obtention du statut de métropole se fait ensuite par décret, la métropole ainsi créée se substitue alors de plein droit à toutes les intercommunalités existantes sur son territoire.

Selon l'article L217-1 du code général des collectivités territoriales, une métropole regroupe plusieurs communes « *d'un seul tenant et sans enclave* » qui s'associent au sein d'« *un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion* »⁵. La métropole a la possibilité de déléguer à ses communes par convention la gestion de tout ou partie des équipements et services nécessaires à l'entretien de la voirie dont elle a la charge. La compétence est ainsi déléguée au nom de la métropole et pour son compte. Elle exerce pour le reste de plein droit un certain nombre de compétences, en lieu et place des communes comme celles du développement économique, politique locale de l'habitat, gestion des services d'intérêt collectif (eau, assainissement, voirie) et de la région. Toujours par convention avec le département ou bien la région, elle peut recevoir des compétences en matière d'aide sociale, sur le plan éducatif pour les collèges et lycées et sur le développement économique. Au niveau de leur financement, elles reposent sur le principe d'unification de l'impôt foncier bâti et elles perçoivent une dotation globale de fonctionnement. De plus, à l'intérieur de son territoire, chaque métropole peut mettre en place des conseils de territoire.

À la suite de la loi MAPTAM, au 1er janvier 2015, la Métropole de Lyon a absorbé les compétences de l'ancienne communauté urbaine de Lyon et celle de l'ancien département du

⁴ « Quelles compétences et quelle organisation pour les métropoles ? », *Vie publique.fr*

⁵ « LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (1) ».

Rhône. La Métropole lyonnaise obtient alors le statut de collectivité territoriale et se substitue aux structures intercommunales. Cette collectivité est dite de « plein exercice » et est unique en France. Les compétences de la Métropole de Lyon sont aussi définies dans le Code général des collectivités territoriales en vigueur au 1er janvier 2018. Selon l'article L3611-2, la Métropole de Lyon forme un *“espace de solidarité pour élaborer et conduire un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, sportif, culturel et social de son territoire, afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion. Elle assure les conditions de son développement économique, social et environnemental au moyen des infrastructures, réseaux et équipements structurants métropolitains”*⁶. La Métropole a bénéficié de transferts de compétences de l'État et des communes. Elle peut aussi assurer des compétences déléguées par les 59 communes du territoire lyonnais ou déléguer ses compétences en inscrivant cela dans le pacte de cohérence territorial existant entre les communes et la métropole. La Métropole de Lyon intervient dans de nombreux domaines comme la circulation, les espaces publics, le développement économique et l'innovation, l'insertion et l'emploi, l'attractivité, les grands événements et le tourisme, l'éducation, la vie étudiante et le soutien aux universités, les solidarités, la famille et l'enfance, l'environnement, les politiques de la ville, l'aménagement urbain etc. L'un des documents de référence produit par la métropole, tout particulièrement intéressant dans le cadre de l'étude de Territoire Zéro Chômeur, est notamment le PMI'e (Programme Métropolitain d'Insertion pour l'Emploi). À titre d'exemple, ce programme illustre parfaitement les nouvelles compétences attribuées à la Métropole lyonnaise par son nouveau statut. En effet, celui-ci tire parti de la nouvelle configuration institutionnelle en prenant appui sur l'ensemble des compétences de la Métropole pour développer l'offre d'insertion en mettant notamment l'accent sur le partenariat avec le tissu économique.

2) Comment une métropole gère-t-elle les projets ?

En vertu des moyens importants dont elle dispose ainsi que de l'ampleur de ses missions, la métropole apparaît comme un espace d'impulsion capable de gérer des projets et d'apporter des solutions à un ensemble territorial complexe organisé autour d'un enchevêtrement d'acteurs et de logiques politiques, économiques et sociales. En effet, avec sa perspective intercommunale et interterritoriale elle peut fournir des outils et des compétences pertinentes voire indispensables à la réalisation de projets sur son territoire. Cependant, si le cadre métropolitain apparaît comme une solution pertinente et privilégiée

⁶ « Code général des collectivités territoriales - Légifrance »

pour prendre en charge et piloter des projets, ce dernier n'est pas homogène en France, ce qui implique une grande diversité de principes en fonction des spécificités des territoires.

En effet, selon un rapport du Conseil Économique Social et Environnemental sur les métropoles, publié en 2019, il existe « *une très grande diversité des Métropoles en France* »⁷. Cette diversité, qui se retrouve dans des domaines très différents comme le statut juridique, la démographie, l'emploi, les contrastes sociaux, etc., a une conséquence directe sur la manière dont les métropoles françaises et européennes gèrent les projets. En effet, cette grande variété des métropoles implique une relative liberté de ces dernières dans l'exécution de leurs missions dans la mesure où il est difficile d'appliquer un cadre qui soit suffisamment précis pour être identifiable dans les métropoles. Les métropoles se basent majoritairement sur les principes du management territorial. Fondateurs, ils restent cependant très théoriques ; ce qui donne une marge d'interprétation aux différentes métropoles.

À travers nos recherches, nous avons trouvé une littérature peu abondante sur la gestion de projets métropolitains. Cela est dû au caractère récent des métropoles ainsi qu'à leur forte différenciation. C'est pourquoi il est difficile de répondre de manière complète et précise à la question de la gestion de projet des métropoles, car la littérature actuelle ne propose pas réellement de panorama complet qui s'appliquerait à toutes les métropoles mais privilégie les études de cas. Ainsi, nous essaierons dans un premier temps d'esquisser les grands principes de management territorial qui sont promus par les institutions publiques pour la gestion des métropoles, pour enfin réfléchir à ce principe de spécificité propre aux métropoles.

La littérature sur la gestion de projet des métropoles n'étant pas très riche, il est nécessaire de se pencher sur des ouvrages plus théoriques qui englobent l'ensemble des principes qui régissent l'action des métropoles. En effet, dans sa thèse publiée en 2006 et intitulée *Paradoxes et management stratégique des territoires : Étude comparée de métropoles européennes*, Solange Hernandez présente la notion de management territorial. Elle définit cette expression comme « *le management stratégique mis en œuvre par les organisations métropolitaines afin de concrétiser leurs intentions stratégiques* »⁸. En d'autres termes, cela correspond à toutes les techniques et outils auxquels une métropole a recours pour agir sur son territoire et atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés. Le recours à des projets est un des différents outils que la métropole peut déployer pour répondre aux besoins du

⁷ Lasnier Yann et Riquier-Sauvage Dominique, « Les métropoles : apports et limites pour les territoires », Les avis du CESE, octobre 2019

⁸ Hernandez Solange, « Paradoxes et management stratégique des territoires : Étude comparée de métropoles européennes », *Vie & sciences de l'entreprise*, 2008/1 (N° 178)

territoire qui lui est rattaché. Ainsi, « *d'après l'Association française de normalisation, un projet se définit comme un système complexe d'intervenants, de moyens et d'actions, constitué pour apporter une réponse à une demande élaborée pour satisfaire au besoin d'un maître d'ouvrage* »⁹. Sa principale particularité est qu'il repose sur une délégation de compétences et une certaine responsabilisation des chef.fes de projet avec une forme d'autonomie qui leur est laissée de la part de la métropole. Par ailleurs, le management territorial repose sur différents principes que doivent ainsi respecter les projets impulsés par la métropole et notamment la respect de la territorialisation et de la primauté des territoires : « *le management territorial doit aussi permettre une approche systémique des éléments de sa mise en œuvre, favoriser la territorialisation des actions et intégrer une dimension collective et partenariale, du fait de sa proximité avec le contexte local et des habitants* »¹⁰. Cette dimension de co-construction et de dialogue avec les territoires est un principe qui est mis en avant par les services publics dans un contexte de développement du rôle et des attributions confiés aux métropoles.

En effet, à la suite des lois MAPTAM et NOTRe promulguées respectivement en 2014 et 2015, les métropoles se sont vues transformées, et la rédaction de *Vie publique* a émis un avertissement quant aux conséquences sur les communes notamment en défendant l'idée que « *les intercommunalités couvrent des territoires de plus ne plus vastes, ce qui peut créer des obstacles à une gestion au plus près du terrain* »¹¹. Ce constat est par ailleurs vérifié par un rapport du Conseil Économique Environnemental et Social de 2019, qui déclare que « *se pose aussi un problème de déséquilibre des forces entre la métropole et les intercommunalités voisines ou les communes avec lesquelles celle-ci est amenée à travailler. Une métropole dispose en effet d'une administration, de services capables de proposer un proposer un projet et des éléments pour le porter. [...] Les projets sont de ce fait souvent portés par la métropole, qui tend à mettre en avant ses propres intérêts* »¹². Ainsi, dans le cadre du management territorial et des grands principes défendus par les services publics, les métropoles doivent agir dans un cadre qui les orientent dans leur gestion de projet notamment sur une dimension de coopération avec les territoires. Cependant, du fait de la diversité des métropoles, ce cadre reste suffisamment large pour permettre à ces dernières d'exprimer leurs spécificités.

Jusqu'à présent, nous avons essayé de présenter les grands principes qui encadrent la gestion de projet par les métropoles malgré l'absence d'une littérature abondante sur ce sujet. Cette relative absence de littérature généraliste sur le management de projet des

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ « L'intercommunalité, une constante des réformes territoriales », Vie publique.fr

¹² Lasnier Yann et Riquier-Sauvage Dominique, « Les métropoles : apports et limites pour les territoires », Les avis du CESE, octobre 2019

métropoles peut s'expliquer par la grande diversité des métropoles qui disposent de moyens, d'une population et d'un environnement différent. En effet, en raison de l'écart important existant entre les métropoles qui rayonnent au niveau international comme la Métropole du Grand Paris ou du Grand Lyon et d'autres plus restreintes avec moins d'habitants et de moyens comme Saint-Etienne Métropole par exemple, il est compliqué de présenter un modèle pertinent et commun de gestion de projets qui s'appliquerait à toutes ces métropoles. Comme nous l'avons vu précédemment, les projets restent un outil à disposition des métropoles et ainsi, chaque métropole est libre d'en utiliser un nombre plus ou moins important ou de se positionner différemment dans la gestion de ce dernier en fonction de leurs intérêts, de leurs moyens, ... Ainsi, comme le mentionne Alain Bourdin, docteur en sociologie et professeur d'urbanisme, dans *L'action métropolitaine, version française*, « *une caractéristique marquante de l'action métropolitaine, conséquence logique de l'incertitude sur la notion de métropole est de créer ses objets. Elle invente la métropole elle-même, à travers des projets métropolitains* »¹³ (2015). En effet, selon lui, ce sont les projets portés et mis en œuvre par une métropole qui font la métropole et non pas l'inverse, ce qui est une réflexion intéressante à avoir en tête lorsqu'on étudie le fonctionnement des métropoles et la gestion de projets métropolitains.

Une métropole qui porte de nombreux projets innovants sera caractérisée de novatrice. Cette réflexion accentue le caractère d'autonomie confié aux métropoles dans la gestion des projets car cela leur permet de mettre en avant leur spécificité, et par conséquent les spécificités de leur territoire. Ainsi, pour appréhender plus précisément comment une métropole gère ses projets, il est pertinent de se pencher sur une métropole en particulier pour fournir un exemple concret et permettre de comprendre les différences qu'il peut exister entre les métropoles.

3) Une gestion spécifique en fonction des Métropoles : focus sur la Métropole de Lyon

La Métropole de Lyon est particulièrement intéressante à étudier lorsqu'on s'interroge sur la gestion de projet des métropoles. Résultat d'une fusion entre la Communauté Urbaine de Lyon et le département du Rhône, le Grand Lyon est une métropole unique en France.

¹³ Bourdin Alain, « L'action métropolitaine, version française », *Espaces et sociétés*, 2015/1-2 (n° 160-161), p. 173-187

Galimberti et al. dans un article de 2014 décrivent même la Métropole de Lyon comme « *un des gouvernements métropolitains les plus puissants en Europe* »¹⁴. Dès lors, quelle place la Métropole lyonnaise donne-t-elle au projet et comment se positionne-t-elle par rapport à ces derniers ?

Déjà en 2014, Galimberti, docteur en sciences politiques et études urbaines locales, déclarait que « *le Grand Lyon a toujours travaillé, et c'est ce qui a fait son succès, en mode « projet » ou « innovation ». La dynamique de l'institution a été soutenue par l'investissement dans de grands projets. La prise en charge, avec les services de l'État, du projet de la Part-Dieu a participé à asseoir la réputation de solidité technique de la CU. Les projets de développement des transports collectifs et les projets urbains plus récents (Cité Internationale, Gerland, Confluence) ont par la suite attesté d'une capacité de maîtrise d'ouvrage autonome du Grand Lyon et de ses satellites techniques* »¹⁵. L'un des grands intérêts de cette conduite en mode projet réside dans une logique de transversalité, dans la mesure où des services différents sont mobilisés par les métropoles dans l'objectif d'éviter le dédoublement de compétences et ainsi permettre une plus grande diversité d'expertise au service d'un projet. Ainsi, la conduite de projets ambitieux a doté la métropole d'une réelle légitimité en la matière. En effet, le Grand Lyon s'est imposé comme une métropole dynamique et soucieuse de soutenir de vastes projets sur tout le territoire qu'elle administre, devenant ainsi une référence en France en matière de gestion de projet. Ce constat est notamment confirmé par Solange Hernandez dans sa thèse lorsque qu'elle affirme que « *l'organisation par projet des partenariats est dominante à Grand Lyon. Nombreux sont les partenariats en mode projet, qu'ils soient en phase opérationnelle, en cours de réalisation, de lancement (les PPT) ou de réflexion. Cela est devenu un mode de fonctionnement et d'action assez traditionnel, relativement ancré dans les esprits* »¹⁶ (2006). Ainsi, la Métropole de Lyon, tout au long de son histoire s'est imposée comme garante de l'impulsion de projets sur son territoire et ce constat se vérifie encore en 2022. En effet, dans son magazine, *MET' Le magazine de la Métropole de Lyon n°28* sur la période janvier/février 2022, le Grand Lyon est présent en une et dédie un dossier aux « *15 projets qui vont changer la donne* »¹⁷, ce qui renforce cette idée que la métropole de Lyon est très attachée à cette gestion en termes de projet.

Les métropoles attribuent une place et un poids différent aux projets qu'elles amorcent et elles peuvent gérer ces derniers avec plus ou moins d'implication, c'est pourquoi il est

¹⁴ Galimberti Deborah, Lobry Sylvaine, Pinson Gilles *et al.*, « La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunale », *Hérodote*, 2014/3 (n° 154), p. 191-209.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Hernandez Solange, « Paradoxes et management stratégique des territoires : Étude comparée de métropoles européennes », *Vie & sciences de l'entreprise*, 2008/1 (N° 178)

¹⁷ *Le Met' – Le magazine de la Métropole de Lyon*. N°28 Janvier/Février 2022

pertinent de s'intéresser à la manière dont le Grand Lyon gère ses nombreux projets. Dans la continuité des principes de management territorial, la Métropole de Lyon cherche à accompagner les territoires plutôt qu'à intervenir massivement dans toutes les étapes du projet, pour garantir ce principe de primauté des territoires et ne pas s'imposer comme une administration omnipotente et « étouffante ». En effet, comme le rappelle Solange Hernandez, « *[les projets] désignent en effet une façon de faire : l'organisation territoriale se pose comme assembleur, animateur et intégrateur de réseau* »¹⁸, c'est-à-dire que la Métropole de Lyon joue davantage un rôle d'impulsion que de gestion profonde des projets. Cette philosophie peut s'expliquer d'abord par le fait qu'en raison du nombre important de projets qu'elle amorce, une gestion approfondie de chaque projet apparaît difficile en termes de ressources humaines et matérielles. En effet, pour illustrer ce point on peut utiliser l'exemple du projet de réseau express de l'aire métropolitaine lyonnaise (REAL) présenté par Nadia Arab, professeure des universités à l'école d'urbanisme de Paris, dans l'article *L'inter-institutionnalité technique au cœur de la construction métropolitaine* de 2015. Elle déclare que « *les chargés de projet REAL disposent d'une autonomie d'autant plus importante qu'elle est garantie par le cadre dans lequel ils évoluent. Ce cadre est d'abord constitué par le dispositif de pilotage qui place les élus en position de « garants » du travail des techniciens. [...] Le dispositif de pilotage légitime de cette manière le fait que les techniciens puissent s'organiser et prendre seuls un certain nombre de décisions et assurer des arbitrages, sans solliciter le niveau politique* »¹⁹. À travers cet exemple, on voit que le Grand Lyon laisse une certaine autonomie aux chef.fes de projets qui interviennent sur son territoire dans un objectif d'efficacité notamment.

Par ailleurs, un autre aspect structurant de la gestion de projet par la Métropole lyonnaise est une volonté affichée de construire et développer les projets en concert avec les autres acteurs du territoire. En effet, comme le mentionne Solange Hernandez, « *afin d'articuler les échelles micro et macro, Grand Lyon a développé ses relations avec ses parties prenantes territoriales, notamment par le biais de la participation. Dans ce domaine, la concertation semble être un mode d'intervention fondamental. Des acteurs institutionnels aussi bien que la société civile et participent en fonction des thèmes traités* »²⁰.

Pour illustrer ce point, on peut utiliser l'expérimentation Territoire Zéro Chômeur Longue Durée, qui sera développée plus en détail par la suite, mais qui reflète cette volonté de la métropole de garantir l'ancrage territorial de ses projets. En effet, la Métropole de Lyon

¹⁸ Hernandez Solange, « Paradoxes et management stratégique des territoires : Étude comparée de métropoles européennes », *Vie & sciences de l'entreprise*, 2008/1 (N° 178)

¹⁹ Arab Nadia, Idt Joël, Lefevre Marie-Pierre, « L'inter-institutionnalité technique au cœur de la construction métropolitaine », *Espaces et sociétés*, 2015/1-2 (n° 160-161), p. 189-203

²⁰ Hernandez Solange, « Paradoxes et management stratégique des territoires : Étude comparée de métropoles européennes », *Vie & sciences de l'entreprise*, 2008/1 (N° 178)

s'est engagée dans ce projet national depuis 2017, d'abord dans un rôle distant de financeur, et ensuite plus en profondeur à partir de 2020 où elle a décidé de s'impliquer davantage dans l'ingénierie de projet, contrairement à d'autres territoires en France, en essayant d'intervenir seulement quand c'est nécessaire pour fournir des outils ou une expertise sur certains sujets qui nécessitent d'être traités à une échelle plus large, pour respecter la primauté des territoires et le principe de subsidiarité.

Néanmoins, ce modèle utilisé par la Métropole de Lyon, qui se positionne parmi les plus influentes de France voire d'Europe, n'est cependant pas exempt de toute critique. En effet, bien qu'elle essaie de promouvoir des principes défendus par l'État pour la bonne gestion métropolitaine, certains pointent les limites de ce modèle parfois trop ambitieux. L'ancien maire socialiste de Villeurbanne, une des communes de Grand Lyon, Jean-Paul Bret, dénonce la philosophie trop ambitieuse de Grand Lyon qui cherche à devenir une des métropoles leaders en Europe, et qui par conséquent met l'accent sur des projets porteurs d'une grande symbolique et avec un impact large, au détriment des projets locaux qui sont pourtant essentiels aux habitants de la métropole, lorsqu'il affirme que « *ses principaux griefs tournent autour de la focalisation du Grand Lyon sur les grands projets de prestige, comme le Grand Stade, de la concentration des investissements sur la ville-centre, au détriment notamment des communes de l'Est, mais aussi de l'omnipotence du président et de son cabinet* »²¹.

Par ailleurs, dans la continuité de cette limite, certains pointent du doigt que le grand dynamisme de la Métropole dans le recours à de nombreux projets a tendance à rendre les « autres acteurs territoriaux passifs » dans la mesure où devant la multitude de projets en vigueur et en développement ils ne trouvent pas la place et la nécessité d'en proposer de nouveaux alors que ces derniers seraient pertinents à leur échelle. En effet, la métropole exerce sur son territoire un véritable leadership que Solange Hernandez définit comme « *un savant mélange d'autorité, de légitimité, de capacités d'impulsion et d'initiative [...] il s'affirme dans l'impulsion de divers projets, par la création de documents-types ensuite utilisés par d'autres acteurs locaux, mais aussi dans la création de réseaux tels qu'Eurocités, le réseau des Villes Lumières ou le réseau des Villes gastronomiques* »²². Ce leadership pose la question du partage de compétences entre les différentes entités du territoire et un rôle de la métropole qui peut parfois s'avérer trop contraignant et restreignant pour les acteurs et entités

²¹ Galimberti Deborah, Lobry Sylvaine, Pinson Gilles *et al.*, « La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunale », *Hérodote*, 2014/3 (n° 154), p. 191-209

²² Hernandez Solange, « Paradoxes et management stratégique des territoires : Étude comparée de métropoles européennes », *Vie & sciences de l'entreprise*, 2008/1 (N° 178)

du territoire. C'est notamment cette problématique de la répartition des compétences que l'on va aborder dans la partie suivante.

B. Gestion habituelle du partage de compétences en organisation

Nous avons vu que la question du partage de compétences est une problématique essentielle pour les métropoles lorsqu'il s'agit de mettre en place des projets avec des partenaires. Nous avons donc effectué un travail de recherche afin de comprendre ce qu'était le partage de compétences en organisation, afin de connaître les stratégies classiques et les écueils possibles. Ensuite, nous avons fait un point sur la position actuelle de la métropole par rapport aux projets d'insertion à Lyon pour voir où la *Métropole lyonnaise* en était vis-à-vis du partage de compétences sur ces projets en particulier.

1) Le partage des compétences habituel dans les projets intercommunaux en France

Sur le site du gouvernement français²³, il est indiqué que : « *contrairement à la coopération conventionnelle, dont l'objectif est de répondre à des besoins ponctuels par la conclusion de conventions entre collectivités, la coopération par voie de transfert de compétences vise à la mise en place d'une intercommunalité pérenne. Celle-ci peut prendre la forme d'une coopération associative (syndicat et autres groupements) ou d'une coopération de projet (établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre)* ». Il fait ensuite référence à l'art. L. 5111-1 alinéa 1 du CGCT, qui indique que « *les collectivités territoriales peuvent s'associer pour l'exercice de leurs compétences en créant des organismes publics de coopération dans les formes et conditions prévues par la législation en vigueur* ». Nous en venons donc, comme recommandé, à chercher la législation en vigueur.

Dans un premier temps, il est intéressant de se pencher sur les EPCI (*Établissement public de coopération intercommunale*) modernes. Mis en place par la « loi Chevènement », en juillet 1999, la création des EPCI a eu pour vocation d'éviter les doublons et les chevauchements de compétences entre les communes.

À ce titre, ils sont supposés s'occuper de « compétences intercommunales » non définies juridiquement. En effet, un EPCI a de multiples compétences :

- Compétences obligatoires : qui varient en fonction de son statut (Communauté de communes, d'agglomérations, urbaine...)

²³ « Transferts de compétences | collectivites-locales.gouv.fr »

- Compétences supplémentaires (ou “optionnelles” jusqu’à 2019) : transférées par les communes et comprenant 2 catégories :
 - Définies par la loi : les compétences figurant dans les groupes de compétences optionnelles définies par la loi et transférées à l'EPCI à fiscalité propre en sus du nombre minimal requis
 - Compétences supplémentaires (en tant que telles) : les compétences qui ne peuvent pas être rattachées ni aux groupes de compétences obligatoires ni aux groupes de compétences optionnelles.

Définir clairement les compétences d’une intercommunalité n’est donc pas chose aisée. D’autant plus que les compétences supplémentaires changent de statut régulièrement et dépendent du choix des communes.

Cette particularité mérite d’être soulignée pour le projet TZLCD car elle permet de se rendre compte qu’il n’y a pas de « mode d’emploi » juridique qui établit des règles lorsqu’il y a des compétences partagées entre plusieurs communes. Même le Pacte de cohérence métropolitain, supposé éclaircir le partage de compétences, présente davantage des grandes orientations théoriques plutôt qu’une claire répartition des compétences. Le document n’a pas vocation à être un guide concret permettant l’organisation des compétences intercommunales en pratique. C’est signe d’un « *nouveau mode d’administration des politiques publiques si l’on tient compte de l’évolution des compétences des autorités publiques qui aujourd’hui ne sont plus mises en œuvre par un acteur unique mais [...] à l’autonomie des acteurs locaux, au principe de subsidiarité* »²⁴.

Le régime juridique français ayant fait le choix de la subsidiarité et de la flexibilité d’adaptation pour les territoires, il ne donne pas d’orientations claires pour organiser la répartition des compétences entre les différents acteurs du projet TZCLD sur le territoire de la métropole.

Nous avons donc décidé de nous pencher sur la question du partage de compétence dans un environnement complexe en nous inspirant de l’étude « *États, marchés et au-delà : La gouvernance des ressources en eau transfrontalières* »²⁵ menée en 2000. Cette étude est très inspirante pour notre cas de partage de compétences, car elle fait l’état des différentes théories de management qui peuvent permettre d’organiser les compétences dans un environnement complexe.

²⁴ « La politique de la ville : compétence propre ou agencement de compétences ? | Cairn.info »

²⁵ Joachim BLATTER et Helen INGRAM, « States, Markets and beyond: Governance of Transboundary Water Resources », *NATURAL RESOURCES JOURNAL*, vol. 40, p. 36.

Première solution : organiser les compétences de manière stato-centré (ou Métropo-centrée dans notre cas)

D'abord, l'article présente une approche du partage des compétences centrée sur l'État. Jusque dans les années 1960, c'était l'État qui intervenait directement pour organiser la répartition des eaux transfrontalières entre les Etats-Unis et le Mexique. Il n'y avait pas, ou très peu d'intermédiaires, car l'État, encore très centralisé, était encore présent à toutes les étapes. Or, à partir des années 1960, le manque de spécialisation de l'État entraîne des défauts de gestion de la ressource. Diffusées par l'essor du New Public Management, les théories de la division du travail rendent obsolète la centralisation étatique face à un impératif d'efficacité. Si aujourd'hui ces prérequis de décentralisation semblent évidents en France depuis les lois de 1983, 2003 et 2010 ; l'étude permet de rappeler l'intérêt d'avoir des institutions spécialisées sur des problématiques précises. **Il est donc intéressant de laisser les territoires s'occuper de certaines missions, afin d'être au plus proche de la réalité du terrain et le plus spécialisé possible.**

Il paraît donc évident que les communes, en tant que porteuses de projet, et en tant qu'entités administratives de proximité, doivent participer à la gouvernance de l'organisme. Ce premier enseignement nous a permis d'établir que notre plateforme de partage de compétences sur le projet TZCLD ne serait pas une partie intégrante de la Métropole lyonnaise (comme représentante de l'État central), mais une plateforme spécialisée de coopération interterritoriale. Cela ne signifie pas que la métropole ne sera pas l'une des parties de l'organisme, mais qu'elle ne sera pas nécessairement opératrice de la plateforme.

Seconde solution : l'approche du partage de compétence par un marché politique ouvert et concurrentiel (le modèle FOCJ)

Dans un second temps, les chercheurs²⁶ se sont penchés sur les théories du Public-choice afin de voir si certains éléments pouvaient être intéressants pour organiser la répartition des compétences. En effet, à partir des années 1980, les marchés ont de plus en plus été acceptés comme des institutions dans le management des biens, y compris de l'eau. La Banque mondiale a encouragé cette pratique et la Conférence des Nations Unies sur le développement durable de 1998 a demandé que le concept dépassé de l'eau en tant que bien public soit abandonné au profit d'une tarification basée sur le marché. Cette pratique de privatisation de l'eau n'est pas dépourvue de sens car elle engendre une simplification de la gestion pour les pouvoirs publics. De plus, si l'on considère que l'on est dans un monde

²⁶ *Ibid.*

globalisé où les biens et les services circulent librement, il est logique de supposer que l'eau, qui circule de vendeurs consentants à des acheteurs consentants au sein d'une même nation, circulera également au-delà des frontières internationales. Cela permet donc de résoudre la problématique complexe du partage des eaux transfrontalières.

Pour vérifier l'hypothèse selon laquelle le marché répond bien à la problématique du partage de compétences à travers la création d'une structure privée, on peut aller chercher du côté des travaux de Frey et Eichenberger sur les « *juridictions fonctionnelles, qui se chevauchent ou se concurrencent* » (ou FOCJ pour « *functional, overlapping, and competing jurisdictions* »)²⁷. Dans le cadre de leur travaux, Frey et Eichenberger suggèrent que les opérations gouvernementales soient divisées en plusieurs organisations, chacune étant appelée FOJC. Ces organisations doivent être²⁸:

- ✓ **F** → **Fonctionnelles** : elles ne s'occupent que d'un seul sujet, comme l'éducation, la police ou les routes.
- ✓ **O** → Elles se **chevauchent (Overlapping)**, car les individus ou les territoires couverts par un FOJC assurent une fonction qui est couverte par d'autres FOJC pour d'autres fonctions.
- ✓ **C** → **Concurrentes** : les FOJC assurant la même fonction sont en concurrence les uns avec les autres. Pour certaines fonctions, chaque individu peut choisir quel FOJC s'appliquera à lui ; cependant, si la fonction est liée à un territoire, chaque ville vote pour choisir son FOJC. *Exemple* : Une nation avec des FOJC peut avoir trois forces de police, chaque ville votant pour savoir laquelle des trois assurera son maintien de l'ordre.
- ✓ **J** → Elles doivent être des **Juridictions**, car une FOJC comprend des unités politiques distinctes, qui peuvent, par exemple, prélever des impôts sur les individus ou les villes qui le choisissent.

L'idée générale du modèle FOJC est de créer un marché (politique) ouvert et concurrentiel. À première vue, cette manière d'organiser les compétences paraît pertinente : elle permet de combiner les compétences de différents territoires, tout en ayant des impératifs fonctionnels.

Avant de nous inspirer de ce modèle, nous allons essayer de voir si les juridictions FOCJ peuvent être pertinentes dans la gestion de projets intercommunaux en France, comme c'est le cas pour le projet TZCLD :

²⁷ Mariia CHEBOTAREVA et Peter FRIEDRICH, « Microeconomic Models of Functional Overlapping Competing Jurisdictions (FOCJs) », *SSRN Electronic Journal*, 30 juin 2017

²⁸ « FOCJ »

- D'abord, le modèle FOCJ présente l'importance des **logiques économiques d'équivalence fiscale et d'économies d'échelle**. Ces dimensions peuvent être intéressantes à prendre en compte pour les territoires : on peut considérer qu'ils s'investissent dans le partage de compétences proportionnellement à leur « équivalence fiscale », c'est-à-dire proportionnellement à ce que le projet leur apporte (plus ils sont gagnants dans le projet, plus ils doivent donc s'investir, en terme fiscal notamment). On ajoute aussi qu'ils ont intérêt à prendre en compte les économies d'échelle qu'ils peuvent réaliser en mutualisant leur compétences (ils ont plus intérêt à organiser un projet, à financer une ressource, à embaucher une personne à plusieurs territoires plutôt qu'à un seul, car cela en divise le coût). **Néanmoins, ces notions ne prennent pas en compte « la multidimensionnalité et l'interdépendance des politiques/biens publics »**²⁹. C'est-à-dire que, dans certains cas, les territoires ne semblent pas gagner directement à partager leurs compétences, or, un problème public étant multidimensionnel, ils peuvent avoir un intérêt indirect à le faire. Une commune voisine ou un département peut avoir des intérêts à s'impliquer dans le projet TZCLD, même si le projet ne leur apporte pas des avantages directs. Par exemple, si le projet ne leur rapporte pas directement à court terme, il peut permettre de redynamiser l'ensemble d'un territoire et son attractivité à long terme (les bénéfices peuvent s'évaluer de multiples manières). Les notions d'équivalence fiscale et d'économie d'échelle ne sont donc pas à appliquer stricto sensu ; même si elles peuvent fournir pour mutualiser les compétences dans certains cas.
- Plus important, un système qui fonctionne principalement par le biais de la concurrence conduit à une situation où les divisions et les conflits intersectoriels ou inter-fonctionnels sont prédominants. On peut se demander s'il est pertinent de faire entrer des projets comme le projets TZCLD dans une logique de concurrence avec d'autres FOCJ. Au-delà du fait que cette situation peut être déstabilisante pour le projet, elle le questionne sur sa nature même : si le projet est en concurrence avec d'autres, en quoi la situation se différencie-t-elle donc de l'entreprise et du marché de l'emploi ? **Le projet TZCLD ayant pour vocation de combler les « lacunes » du marché traditionnel, une situation de concurrence entre FOCJ pourrait lui être défavorable.**
- Enfin, on peut questionner la notion de Juridiction au sens d'unité politique distincte. Dans le modèle, ce concept suppose que chaque FOCJ ait une autonomie politique, c'est-à-dire qu'elles aient une autorité directe sur les citoyens de leur territoire, un

²⁹ Joachim BLATTER et Helen INGRAM, « States, Markets and beyond: Governance of Transboundary Water Resources », *op. cit.*

pouvoir d'imposition, et qu'elles soient organisées selon des principes de démocratie populaire et de légitimité démocratique. Pour le projet TZCLD, la notion de Juridiction semble plus au moins correspondre car les territoires payent les personnes qu'ils emploient ; et que les processus décisionnels sont plus ou moins organisés sous forme démocratique (les « chômeurs longue durée » employés peuvent participer à certaines décisions). Néanmoins, **il est difficile de parler de juridiction à part entière**. En effet, la structure qui organise le partage de compétences entre les territoires n'est pas celle qui est en concurrence avec les différentes couches de gouvernements pour les choix publics concernant le projet ; et cette compétence reste bien attribuée soit à métropole, soit aux territoires.

Pour résumer, en confrontant le modèle à la réalité, il apparaît qu'un modèle proposant des juridictions fonctionnelles avec une coordination de marché n'est pas adapté à un partage des compétences entre les projets intercommunaux, comme c'est le cas pour le projet TZCLD.

Nos pistes de réflexion

Nous avons montré que ni la coordination hiérarchique traditionnelle (Stato/Métrocentrée), ni un modèle simple transmettant la coopération territoriale à une juridiction à part entière n'étaient adaptés à l'organisation du partage de compétences entre territoires et métropole pour le projet TZCLD.

L'article « *États, marchés et au-delà* »³⁰ suggère 3 pistes de solutions pour organiser les compétences dans un environnement complexe et multi-acteurs :

- ✓ Favoriser le réseau plutôt que la hiérarchie : Premièrement, la gouvernance des TZCLD ne revient pas à la métropole uniquement, ni seulement aux territoires. Cette gouvernance est dévolue aux comités locaux (CLE) qui pilotent l'expérimentation et réunissent des entreprises (les EBE mais aussi les autres entreprises du territoire), des associations (le Booster à Villeurbanne par exemple, et les autres acteurs associatifs du territoire), et le service public de l'emploi (Pôle Emploi et missions locales) ou encore de certains citoyens. C'est pourquoi, pour organiser notre partage de compétences, nous avons décidé de travailler sur les **notions de « réseau » et de « gouvernance multi-niveaux »**. Ces notions permettent d'appréhender le partage des compétences dans un environnement complexe où cohabitent de nombreux acteurs.

³⁰ *Ibid.*

- ✓ Prendre en compte les spécificités institutionnelles : Deuxièmement, le partage des compétences doit **se fonder sur l'analyse institutionnelle** (voir partie 1.A.2). Pour partager les compétences entre la métropole et les territoires, il faut s'appuyer sur les logiques qui réglementent habituellement les métropoles. Même si celles-ci sont ouvertes à des modèles de gouvernance de projet alternatifs, ce sont des institutions, et elles sont donc historiquement et contextuellement situées. Tout modèle de partage de compétences qui ne tiendra pas compte de ces éléments sera très difficile à mettre en place.
- ✓ Savoir jongler entre complexité de l'environnement et lucidité de la présentation : Enfin, les modèles de partage de compétence ne peuvent pas se construire à partir d'une représentation simpliste de l'action. Il faut donc prendre le temps de comprendre le fonctionnement de la structure dans sa complexité pour apporter une réponse adaptée (ce que nous avons fait pour TZCLD). À partir de cela, un modèle de partage de compétences peut être établi (ce que nous avons fait avec la création de la plateforme, voir partie 3). Puis, quel que soit le partage choisi, il est nécessaire de le « dé-complexifier ». Les acteurs politiques sont confrontés à des environnements complexes et dynamiques dans lesquels il est impossible de maîtriser tous les critères rationnels. **Le choix des images, symboles et constructions sociales est donc très important pour qu'un choix de partage de compétences soit compris et accepté par toutes les instances.** Il est donc important de passer du temps à réfléchir aux idées « *normatives cognitives* »³¹ qui seront véhiculées aux différents acteurs.

Pour conclure, il n'y a pas de modèle « préfabriqué » qui s'applique à la gestion de projet inter-territoires. Le droit français donne peu d'orientations. La science des organisations se heurte à la complexité de l'environnement. Si elle peut être un apport dans ce processus de partage, cela sera donc principalement en termes de méthode d'analyse d'une structure. Certains outils pourront éventuellement aussi être repris (comme nous l'avons fait avec le RACI par exemple, voir partie 3). Mais la science des organisations ne propose aucun mode d'emploi clé en main. Il est donc inévitable de se pencher sur chaque projet dans sa complexité.

³¹ « Ideas and Foreign Policy Edited by Judith Goldstein and Robert O. Keohane | Hardcover », *Cornell University Press*.

2) Le partage de compétences « projet d'insertion » / Métropole de Lyon : une relation qui entraîne des impératifs de résultats et des contraintes financières

Depuis 2015, la Métropole de Lyon est responsable de la politique d'insertion et de la mise en œuvre du RSA (revenu de solidarité active) sur le territoire lyonnais par sa nouvelle compétence de département. Dans une volonté de rapprocher les politiques de développement économique et de l'insertion pour améliorer l'efficacité des actions, la Métropole s'est dotée depuis 2016 d'un PMI'e (Programme Métropolitain d'Insertion pour l'Emploi). Il s'agit d'un programme lancé pour 4 ans, de 2016 à 2020 et qui a été reconduit pour la période de 2022 à 2026. La Métropole entend ainsi devenir un territoire d'expérimentation de nouvelles démarches porteuses d'emplois et d'innovation sociale.

Le premier PMI'e de 2016 à 2020 a été voté le 15 décembre 2015, en concertation avec 250 partenaires issus des secteurs économique et social lyonnais. Le programme avait en 2016 pour objectif initial de tirer parti de la nouvelle configuration institutionnelle qui apparaît avec le fait métropolitain (compétences issues principalement de la Communauté urbaine et du Conseil Général qui ont fusionné sur le territoire du Grand Lyon). Il s'agissait avant tout de prendre appui sur les compétences de la Métropole pour développer l'offre d'insertion : en faisant le lien avec les politiques sociales sur les questions du logement, du handicap, des gardes d'enfants, ou encore par la mobilisation du levier de la commande publique. L'enjeu est donc, au niveau du déploiement des politiques d'insertion, de développer une offre de services aux entreprises, de mise en réseau des professionnels de l'insertion et des acteurs du développement économique, de mobilisation des entreprises métropolitaines. Les mots de Gérard Collomb (Sénateur/Maire de Lyon et Président de la Métropole de Lyon en 2016) lors du lancement du PMI'e illustrent bien ces enjeux : « *Cette réforme a été voulue pour asseoir la place de l'agglomération lyonnaise dans les métropoles qui attirent et s'inscrivent pleinement dans l'économie mondiale, mais aussi avec l'objectif majeur de rénover sur ce territoire les modalités d'intervention de l'action publique pour la rendre plus efficace, plus lisible et plus cohérente dans le quotidien de ceux qui y habitent et y vivent.* »³². De plus, le lancement de ce programme répond au besoin de création d'un opérateur commun, de proximité pour faire le lien avec les différents acteurs de l'insertion : la métropole, les communes, les acteurs associatifs, le monde économique et l'État, la Région, la CAF.

Élaboré dès 2021 et mis en place pour la période 2022 - 2026, le nouveau PMI'e est le fruit d'une large consultation avec l'ensemble des acteurs (entreprises, structures d'insertion et services publics) et bénéficiaires (personnes en recherche d'emploi). La nouvelle politique

³² Grand Lyon la métropole, « Programme d'insertion métropolitain pour l'emploi (PMI'e) 2016-2020 »

métropolitaine qui en émerge repose sur deux priorités : l'accompagnement et la formation des publics à l'activité et l'attention aux difficultés multiples des personnes en insertion. Cela implique alors un travail étroit entre les acteurs de l'insertion et les entreprises du territoire. La Métropole centre ses actions autour de la diversité d'acteurs de l'insertion, de l'emploi et du monde économique en partant du postulat que "*cette diversité est source d'émulation, d'innovation et d'intelligence collective*"³³(mot de Bruno Bernard, président de la Métropole de Lyon).

Le statut exceptionnel de la Métropole lyonnaise invite au décloisonnement des politiques sociales et favorise la synergie entre elles. Des services comme l'insertion professionnelle et le développement économique peuvent ainsi dialoguer plus aisément ; tout en tenant compte du rôle de l'État et de la région. En ce sens, le PMI'e tente de créer des parcours aménagés grâce à un pilotage dynamique de ces politiques qui intégrera les doubles interlocuteurs de la Métropole : les personnes privées d'emploi et les entreprises sur son territoire.

La visée est donc à terme d'enrichir le territoire et d'agir efficacement sur l'insertion professionnelle. Il s'agit donc d'avoir la capacité de démontrer qu'il est possible d'opérer une vraie optimisation entre l'ensemble des compétences nouvellement acquises par la métropole et une réelle efficacité des projets d'insertion. Pour autant, ces projets d'insertion peuvent avoir du mal à s'articuler entre eux, et peuvent parfois apparaître comme cloisonnés. Il semble à ce titre important de mentionner que les métropoles ne sont pas pensées uniquement comme des entités productrices de schémas. La production de politiques publiques de proximité n'est pas évidente et immédiate, elle impose une amélioration constante de la qualité de la distribution de prestations auprès des publics destinataires et une articulation entre tous les organismes d'insertion sur le territoire métropolitain.

L'action sociale s'exerce en premier lieu dans la proximité. Une proximité difficile à mettre en place dans la mesure où les secteurs sont souvent fragmentés, ce qui se retrouve dans la multiplicité des guichets et des acteurs auxquels les usagers et les usagères sont confrontés. Aussi, l'empilement des dispositifs concourant à l'insertion est devenu un des principaux freins à leur efficacité.

La métropole en tant que « récent » entrant dans cette architecture hérite en partie de ces difficultés mais a également l'opportunité de développer un rôle nouveau de coordination stratégique, en donnant un sens fort au statut de chef de file des politiques d'insertion. Les métropoles s'inscrivent donc largement dans cette problématique, et se retrouvent dans une

³³ Grand Lyon la métropole, « PMI'e 2022 2026. Cahier 1 »

position d'autant plus sensible que la majeure partie de cette architecture est hors de leur contrôle, alors qu'elles doivent largement en assumer les coûts financiers.

À ce titre, Robert Lafore explique que les départements sont « *pris dans des logiques de distribution de prestations dont [ils] [subissent] totalement les évolutions, dans la mise en œuvre de réglementations techniques et tarifaires qui épuisent [leurs] forces ou encore dans l'administration de services cloisonnés et dédiés à des publics éclatés, [les] [départements se sont mués] en machinerie gestionnaire* »³⁴.

Au niveau stratégique, ce cloisonnement se traduit par plusieurs difficultés majeures. D'abord, c'est celle d'organiser le pilotage et la mise en cohérence d'acteurs. Ensuite, la difficulté à faire émerger des priorités et des schémas de financement viables, ainsi que la difficulté à partager les problématiques des politiques de lutte contre l'exclusion avec d'autres politiques. Enfin, il semble difficile d'irriguer de manière transversale les structures. Pour Robert Lafore, le « *modèle métropolitain* » va à rebours d'un modèle administratif qui distingue, hiérarchise et cloisonne. Il repose idéalement sur les « *mises en synergie d'acteurs divers* »³⁵, la « *compréhension des logiques d'interdépendance* » entre secteurs d'activité, la capacité à faire émerger des dynamiques de coopération.

Pour autant, le transfert de compétences des communes, du département et de l'État vers la métropole tel qu'il se fait dans le domaine de l'action sociale peut faire douter des marges de manœuvre laissées à la métropole. Pour R. Lafore, ces transferts, soit obligatoires (communes vers métropole), soit négociés (département et État vers métropole), restent incomplets et disparates, notamment sur le volet insertion. Il écrit à ce titre : « *Il s'agit davantage d'un conglomérat d'attributions qui restent prises dans les logiques sectorielles antérieures.* ». Il est difficile d'y trouver « *une cohérence d'ensemble qui préfigurerait une sorte de doctrine quant au rôle que l'on entend faire jouer à la Métropole et de là, quant à une conception implicite de l'action sociale* »³⁶. La relation entre la métropole et les projets d'insertion peut donc être vue à la fois comme un risque et une opportunité, et nécessite alors une association forte des communes et des différents acteurs de l'insertion lyonnaise.

À titre illustratif, l'offre de services d'insertion sur le territoire métropolitain est grande et répartie de façon assez homogène sur le territoire avec 170 lieux d'accueil, entre les Maisons du Rhône, les antennes Pôle emploi et les antennes Maison de l'emploi et de la formation. Au-delà de cette pluralité d'acteurs face à l'utilisateur, les SIAE captent en général les

³⁴ LAFORE Robert, « *La métropolisation de l'action publique : impacts sur l'action sociale* », Millénaire3, juin 2015, 13 p.

³⁵ LAFORE Robert, « *Où en est-on du "département-providence" ?* », Informations sociales

³⁶ *Ibid*

bénéficiaires des politiques sociales (type RSA, CAF) et du réseau des structures bien implantées dans le territoire de l'insertion comme Pôle Emploi.

Aussi, l'apparition dans le champ de l'insertion de l'expérimentation TZCLD et sa récupération par la Métropole a rebattu les cartes de l'insertion sur le territoire lyonnais, avec d'un côté des structures historiques bien implantées et qui doivent faire face aux nouveaux enjeux de la métropolisation ; et de l'autre une expérimentation nouvelle qui doit se faire une place sur un territoire où les politiques de l'insertion sont maillées et complexes.

Le métropolisation des projets d'insertion et la reconduite du PMI'e 2022-2026 engendre aussi un phénomène de recherche de performance. En effet, le lancement d'un programme sous-entend un volet évaluatif. Les différents projets d'insertion sont donc de plus en plus soumis à cet impératif de résultat et de performance.

Avant une analyse plus spécifique du cas lyonnais, il convient de faire un point autour de la notion de performance dans les politiques d'insertion. Dans une entreprise classique, la performance désigne le degré de rentabilité de l'activité et la capacité à rémunérer les fonds investis. Dans le cas d'une entreprise sociale (catégorie qui englobe l'entreprise d'insertion), la performance doit être interprétée dans un sens différent, en raison de la nature de son activité : elle poursuit une mission sociale dont la réalisation génère des impacts qui ne sont pas capturés par la valeur marchande, soit parce qu'ils échappent à l'échange marchand, soit parce qu'ils sont réfractaires à l'évaluation monétaire. La performance renvoie alors aux impacts positifs engendrés par l'entreprise, non seulement sur les bénéficiaires, mais aussi sur d'autres agents économiques et sur la collectivité dans son ensemble³⁷.

Concernant les projets d'insertion, les indicateurs qui mesurent les résultats des Structures d'Insertion par l'Activité Économique (SIAE) sont centrés sur le « taux de retour à l'emploi » après la sortie des dispositifs. Ce n'est pas surprenant : c'est l'objectif principal qui leur est donné, et les SIAE sont financées au titre de la politique de l'emploi. Pourtant, ces indicateurs sont jugés insatisfaisants par une bonne partie des acteurs, parce qu'ils donnent une image partielle des résultats obtenus.

En effet, les indicateurs mis en place par la LOLF, découlant directement des nouveaux principes de management mis en place depuis les années 80, suscitent des critiques récurrentes, apparaissant comme réducteurs, incomplets, ou encore avec une fiabilité

³⁷ S. Mertens de Wilmars and M. Marée. "La performance de l'entreprise sociale : définitions et limites d'une évaluation monétaire." *Revue Internationale PME*, 25, no. 3-4 (2012): 91-122.

relative³⁸. À cet égard, le PMI'e 2022-2026 comprend des dispositions autour des risques et des modalités d'évaluation. La sortie vers l'emploi dépend du potentiel économique et du dynamisme de sa zone d'implantation, ainsi que du niveau d'éloignement de l'emploi du public accueilli par la SIAE. Aussi, évaluer uniquement la performance des SIAE au taux de retour à l'emploi risque de les pousser à ne recruter que des personnes proches de l'emploi, ou à mettre leurs salariés à tout prix dans l'emploi, même si cela est contre-productif en termes d'insertion durable. De plus, les indicateurs correspondent à un objectif de résultat final, mais ignorent l'impact de l'accompagnement réalisé par les SIAE pour surmonter les difficultés et accroître l'autonomie de leurs publics, ainsi que la contribution de ces entreprises au dynamisme économique et social local. Il y a un consensus de l'ensemble des acteurs de l'insertion sur la nécessité d'un élargissement des critères de performance des SIAE à ces dimensions.

Pour tenter de contrer les écueils de la performance, le PMI'e 2022-2026 présente une évaluation autour des forces et des faiblesses de l'ancien programme. L'un des points qui ressort est celui de la difficulté à assurer l'appropriation d'une stratégie globale par tous les acteurs. Les travailleurs et travailleuses sociales font preuve d'une certaine réticence à la démarche globale et harmonisée d'insertion jugée trop uniformisante.

Pour cela, le PMI'e 2022-2026 comporte un « *Axe 5-Soutenir le développement des entreprises à vocation d'insertion* ». Les structures de l'Insertion constituent en effet des acteurs clés des politiques d'insertion et d'emploi en offrant des parcours professionnalisants. Le programme préconise alors le soutien aux acteurs de ce secteur en prenant en compte les enjeux d'adaptation des structures qui s'impliquent sur de nouvelles filières d'activité et contribuent à l'émergence d'une économie plus sobre et circulaire. Par ailleurs, l'expérimentation TZC sur le territoire lyonnais est mentionnée de nombreuses fois dans le PMI'e et comporte même sa fiche action, ce qui rend bien compte de son intégration dans les projets métropolitains, et donc de la place prédominante de la Métropole dans la politique d'insertion du territoire lyonnais.

La capacité de schématisation de politiques à l'échelle du territoire métropolitain héritée du département ouvre un champ d'action à la Métropole, mais elle ne garantit pas une nouvelle répartition des dispositifs et des financements qui correspondraient aux besoins des territoires, de chaque métropole. Les entreprises et les personnes demandeuses d'emploi prospectent sur des marchés locaux du travail, ce qui accentue le besoin de proximité dans

³⁸ ELBAUM Mireille, « Les indicateurs de performance en matière de politiques sociales », *Revue de l'OFCE*, 2009, vol. 111, n° 4, pp. 39-80.

les politiques d'insertion et les volontés d'appariement. Un des défis qui se pose à la Métropole est alors de construire une intelligence collective du fonctionnement du marché du travail de la région lyonnaise, afin de définir et construire des projets cohérents d'intervention permettant d'en améliorer les performances.

Ainsi, la Métropole de Lyon entre dans une vision volontariste de l'action sociale et une nécessaire adaptation des politiques aux publics et aux territoires, fondée sur le principe de réalité. Ces politiques se construisent dans un environnement complexe marqué par la multiplicité des acteurs (associations, structures d'insertion par l'activité économique, instituts de formation, ...) et le foisonnement de dispositifs censé permettre le retour à l'emploi des bénéficiaires.

C'est pourquoi certaines collectivités tentent de se distinguer à travers l'innovation sociale, comme une tentative de solution face à un champ politique très institutionnalisé. Pour se faire, l'appel à participation à de multiples acteurs ouvre des possibilités de représentation des intérêts, et donc de façonnement local de la politique.

2. Contextualisation et enquête : Ce qu'est le « Territoire Zéro chômeurs Longue durée » et en quoi il requiert un partage de compétences entre les territoires et la Métropole

A. Ce qu'est le projet « Territoire Zéro Chômeur Longue durée »

1) Une expérimentation nationale

Dans le podcast *Affaires sensibles* de France Inter du mardi 11 janvier 2022, Fabrice Drouelle, présentateur de l'émission, résume l'expérimentation Territoire Zéro Chômeur Longue Durée (TZCLD) de manière simplifiée et triviale comme « Le SMIC plutôt que le RSA »³⁹. Cette façon de voir l'expérimentation TZCLD est assez parlante, même s'il ne faut pas la réduire à cela car il s'agit d'une expérimentation et d'un projet de longue date qui repose sur des principes forts et une pluralité d'acteurs.

³⁹ France Inter ; *La belle expérience des Territoires zéro chômeur longue durée*. *Affaires sensibles* (11/01/2022).

Le 29 février 2016, un vote unanime du Parlement annonce la création symbolique du projet et le lancement de l'expérimentation. Cependant, comme le rappelle Fabrice Drouelle, « *L'expérimentation Territoire Zéro Chômeur Longue Durée est née en 2016 aux yeux de la loi, mais elle existait depuis bien plus longtemps aux yeux des esprits audacieux* ».

Il s'agit de Patrick Valentin, membre de l'association ATD Quart-Monde et très engagé en matière d'emploi, qui, dès les années 1990, cherche un remède au chômage de longue durée et développe ce principe de Territoire Zéro Chômeur Longue Durée. Il cherche à le mettre en place sur la commune de Seiches-sur-le-Loir dans le département de Maine-et-Loire. Pour ce faire, il utilise des principes qui vont plus tard devenir des grands piliers de l'expérimentation : personne n'est inemployable, le travail ne manque pas et l'argent ne manque pas. Par manque de soutiens, notamment politiques, Patrick Valentin ne parvient pas à obtenir le vote d'une loi pour l'instauration de son projet. Cet échec a pour intérêt de poser les bases et les grands principes du projet. C'est sous l'impulsion de Laurent Grandguillaume, député de la 1^{ère} circonscription de la Côte-d'Or entre 2012 et 2017 que le projet est relancé. Après une rencontre avec Patrick Valentin en 2014, les deux hommes décident de fonder un groupe de travail dans la perspective de proposer une loi dite *Territoire Zéro Chômeur Longue Durée*. Cette dernière est votée à l'unanimité par l'Assemblée nationale et le Sénat le 29 février 2016 et lance définitivement le projet.

Dans le cadre de cette première loi, un fonds d'expérimentation présidé par Louis Gallois est créé et financé à hauteur de 20 millions d'euros par an par le ministère du travail pour mettre en œuvre l'expérimentation sur 10 territoires expérimentaux. En octobre 2016, Laurent Grandguillaume crée l'association Territoire Zéro Chômeur Longue Durée (Association TZ) dans le but d'encadrer l'expérimentation et d'accompagner les territoires expérimentaux dans leur démarche. Le Fonds d'Expérimentation et l'Association TZ deviennent ainsi les deux organisations à l'échelle nationale.

L'expérimentation TZCLD repose sur 3 grands postulats et sur le principe « Chacun a le droit de travailler et le droit d'obtenir un emploi » qui figure dans le préambule de la Constitution de 1946 :

- Nul n'est inemployable : lorsque l'emploi est adapté aux personnes. On retrouve ici l'idée d'exhaustivité, centrale dans le projet et qui consiste à essayer de recruter le maximum de personnes privées durablement d'emplois (PPDE) sur un territoire dans l'objectif d'atteindre zéro chômeur. Par ailleurs, un autre principe central de l'expérimentation fait écho à ce postulat : il n'y a pas de sélection ou d'entretien d'embauche à proprement parler pour entrer dans l'établissement à but d'emploi (EBE) du territoire et chaque volontaire se voit offrir un travail quelles que soient son

expérience et ses qualifications. Cela permet notamment de renforcer l'estime de soi que le chômage a tendance à réduire fortement en offrant à chaque individu l'opportunité de se sentir utile pour la société et à renouer avec des relations sociales et professionnelles.

- Ce n'est pas le travail qui manque : les EBE qui sont créées sur le territoire pour accueillir les PPDE proposent des activités non-concurrentielles. C'est-à-dire qu'elles ne sont pas source de destruction d'emplois, mais qu'elles viennent compléter l'offre existante. Elles prennent donc la charge de certaines activités qui ne sont pas assez rentables sur le marché traditionnel. Pour autant, elles sont utiles au territoire voire nécessaires à certaines filières économiques. L'EBE déploie ainsi tout un éventail d'activités qui s'enrichit au fil du temps et des besoins identifiés sur le territoire. Ces activités sont très variées (conciergerie, taxis pour les seniors, maraîchages, ...) et reposent sur la polyvalence de ses employés. Par ailleurs, comme une partie du salaire de l'employé de l'EBE est financée par l'État et les départements, et l'autre par le chiffre d'affaires de l'entreprise, cette dernière peut se permettre d'intervenir dans des activités qui ne sont pas rentables économiquement.
- L'argent ne manque pas : Ce postulat est basé sur l'idée de l'activation des dépenses passives. En effet, la loi de 2016 prévoit que l'État contribue à hauteur de 18 000 euros par an et par employé d'une EBE. Cette somme est notamment calculée en fonction du coût moyen qu'un demandeur d'emploi créerait à l'État, que ce soit en termes de versements d'aides sociales mais aussi en termes de coût social. Selon l'OCDE, un demandeur d'emploi coûte environ 25 000 euros par an à l'État. Ce montant est contesté notamment par les principaux opposants à l'expérimentation comme ce fut le cas en octobre 2019 avec une tribune de Pierre Cahuc dans laquelle il affirme que le coût d'un chômeur longue durée est fortement surévalué, et que par conséquent l'expérimentation fait peser un coût important sur la société.

La première phase de l'expérimentation recueille un bilan relativement positif avec l'emploi d'environ 1770 PPDE en 4 ans dans le cadre d'une EBE ou par la dynamique instaurée par l'expérimentation. Ainsi, en décembre 2020, une seconde loi Territoire Zéro Chômeur Longue Durée est votée, elle aussi à l'unanimité par les deux chambres, avec pour objectif d'étendre le nombre de territoire à l'expérimentation à au moins 60 pour disposer d'un panel encore plus représentatif. Déjà près de 150 territoires ont montré leur intérêt pour candidater ; ce qui prouve un réel engouement pour l'expérimentation.

Le territoire de Saint Jean à Villeurbanne est le premier territoire à avoir obtenu l'accréditation sur la Métropole de Lyon. Son succès a suscité l'intérêt de la Métropole, qui sort

de son rôle unique de financeur pour soutenir les candidatures de 7 nouveaux territoires. Afin d'organiser la gouvernance et la coopération entre les territoires habilités, elle œuvre à mettre en place une plateforme métropolitaine.

B. Le projet TZCLD en Pratique

1) Les premières conclusions des territoires

L'élargissement de l'expérimentation dans le cadre de la deuxième loi de 2020 invite à penser la coopération entre les différents territoires habilités. Comme nous avons pu le voir précédemment, les projets métropolitains peuvent prendre des formes très différentes selon les localités, il n'y a donc pas un seul modèle d'organisation fléché. C'est pourquoi il paraît pertinent de se nourrir d'autres exemples pour dresser un panorama des modes de partage des compétences utilisés ailleurs. Pour ce faire, nous étudierons les modèles lillois et parisien.

Le modèle lillois

Au fil de l'année, nous avons eu la chance de rencontrer les équipes projets de Lille plusieurs fois, notamment en assistant à un comité métropolitain en octobre dernier. Le modèle lillois s'est fondé sur une initiative métropolitaine forte.

En effet, à Lille, dès la première loi, deux territoires sont habilités. La problématique de la coopération et du partage de compétences se pose donc dès le début du projet. Le choix lillois a été de favoriser une initiative métropolitaine. Ce modèle est critiqué par le Fonds d'expérimentation du fait de la place (trop) importante prise par la métropole, empêchant donc les territoires de s'approprier le projet.

Cette place importante prise par la Métropole Européenne de Lille lors de la première phase d'expérimentation pouvait s'observer dès le processus de dépôt des candidatures des différents territoires proches de Lille (à savoir Loos et Tourcoing) : celles-ci étaient toutes portées par la Métropole, alors que dans le cas actuel de Lyon par exemple, les candidatures sont portées par les territoires eux-mêmes, et coordonnées par la Métropole. Avec un pilotage du projet comme celui-ci, on peut identifier plusieurs risques : prendre des décisions déconnectées des réalités auxquelles se retrouvent confrontées les territoires, ou encore négliger les relations partenariales déjà établies par le territoire.

En décembre 2020, la Métropole lilloise est entrée dans la deuxième phase d'expérimentation, à l'occasion de laquelle elle a adopté un autre positionnement. En prenant en compte l'avis du Fonds d'expérimentation, la Métropole entend donner une place plus

importante aux territoires. C'est ce que nous avons pu voir lors du comité métropolitain où le Vice-Président a déclaré que les candidatures seraient déposées par les villes candidates elles-mêmes ; la métropole restant en appui des dossiers, sur demande des équipes projets. La logique globale est donc celle d'initiatives locales, dans une dynamique partenariale et collective appuyée par l'échelon métropolitain. La Métropole lilloise occupe donc maintenant un rôle de conseil et de régulation, et plusieurs éléments sont envisagés pour le pilotage ultérieur si les territoires reçoivent l'habilitation, comme la création d'un comité économique qui serait piloté par la Métropole (notamment pour agir sur les questions de concurrence).

Ainsi, il semble pertinent de prendre en compte le modèle lillois et l'évolution du rôle de la Métropole dans notre réflexion : il faudra en effet veiller, dans la préfiguration de la plateforme, à ce que la Métropole de Lyon ne joue pas un rôle surplombant dans le pilotage des territoires, comme cela a pu être le cas dans les débuts du projets à Lille, mais bien qu'elle travaille en coopération avec eux.

Le modèle parisien

Paris dispose actuellement de deux territoires habilités : le premier dans le 13e arrondissement, en place depuis 2016, et une addition récente avec l'arrivée d'un quartier du 19e arrondissement en février 2022.

Tout comme à Lyon, l'arrivée de nouveaux territoires invite à une redéfinition de stratégie, passant notamment par une mutualisation des moyens. Pour ce faire, les équipes projets de Paris ont créé :

- Un comité métropolitain : réunissant notamment les maires d'arrondissement, des adjoints ainsi que des partenaires de l'expérimentation, et qui est un espace de dialogue et d'échanges entre les territoires, et permet d'impulser des actions communes.
- La Pile - Accélérateur parisien d'innovation locale pour l'emploi : son rôle est de *“structurer la coopération locale, animer la dynamique d'innovation territoriale et soutenir la montée en charge des futures Entreprises à But d'Emploi”*⁴⁰

Ces structures n'ont pas pour vocation de se substituer aux comités locaux, mais plutôt de créer un modèle d'organisation pérenne pour accueillir les futurs autres territoires habilités.

⁴⁰ Ville de Paris, Projet de délibération « 2021 DAE 155 Développement et accélération de l'expérimentation « Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée » à Paris », 2021

Conclusion de la comparaison

Un constat que l'on peut alors établir après avoir vu ces différents modèles de déploiement du projet TZCLD est qu'il n'y a pas de modèle type : chaque territoire organise le partage de compétences comme il le souhaite et en prenant en compte son contexte local et différents paramètres, économiques et politiques par exemple.

Aussi, on observe que de nouveaux défis apparaissent dès que différents territoires proches sont habilités : chaque territoire doit rester le porteur du projet, mais des questions de dédoublement d'activités peuvent apparaître, et la mutualisation de certains services entre les territoires s'inscrit souvent comme la situation optimale pour continuer à piloter le projet durablement.

De plus, il apparaît essentiel que ce partage de compétences soit organisé de façon claire et précise, et que pour ce qui est des services mutualisables, les moyens et acteurs soient clairement définis aussi. Ces réflexions seront importantes à conserver pour nourrir le futur fonctionnement de la plateforme, qui devrait avoir pour vocation d'organiser le partage de compétences, et de définir les services mutualisables entre les différents territoires.

2) Le projet TZCLD à Lyon

Le projet TZCLD par rapport à la Métropole

À la suite de notre analyse sur le rôle de la métropole et de ses attributions générales, il est maintenant question de l'appliquer au projet TZCLD. Comprendre ce qu'est une métropole, son ambition, c'est aussi questionner ce qui fait sa pertinence à s'impliquer dans un projet, quelles dynamiques sont mises en avant par la métropole pour jouer un rôle en son sein.

Le projet TZCLD à Lyon et sa périphérie s'inscrit dans un cadre territorial particulier qui met en dialogue les instances TZC à Lyon avec la Métropole. Il est donc nécessaire de s'interroger sur les attributions données à la Métropole, celles mises en avant pour légitimer son action dans le projet TZCLD. Pourquoi le schéma TZCLD s'inscrit-t-il dans le fonctionnement de la Métropole ? Quelles attributions peut-elle exploiter pour légitimer son action au sein du projet ?

La Métropole est d'abord caractérisée par une compétence de « développement et aménagement économique, social et culturel ». Cette compétence induit entre autres la promotion de la création de zones d'activités ou encore des actions de développement économique. Si l'on suit cette logique, on comprend donc que le projet TZCLD par sa vocation à développer une activité économique nouvelle prend tout son sens au sein de la Métropole.

Cette nouvelle initiative économique permet de questionner de manière novatrice la façon dont peut être pensée l'économie de demain. Comment mettre à disposition de l'économie, un territoire et les compétences qu'il rassemble ? Cela fait évoluer la perspective de la Métropole quant à son attribution économique. En participant à créer des emplois d'un nouveau genre, touchant une population éloignée du marché du travail traditionnel, le projet TZC fait écho à la compétence métropolitaine de développement économique et social. En proposant de mettre en place des activités non concurrentielles et absentes du territoire, elle œuvre pour le volet économique de la Métropole. L'initiative territoire zéro chômeur vient compléter l'éventail des politiques d'insertion dont disposent la Métropole et les communes.

La Métropole a la charge de la "gestion des services d'intérêt collectif". On trouve là une attribution intrinsèquement liée à l'essence même du projet TZCLD. Quoi de plus collectif que de créer de l'emploi, redonner vie à un quartier en amenant de nouveaux services et du lien social ?

Effectivement, cette expérimentation a permis de faire naître des questionnements nouveaux sur l'inclusion d'une population par le travail, une population qui jusque-là avait été éloignée des canaux traditionnels de l'accès à l'emploi.

C'est un projet qui répond à l'intérêt collectif par deux canaux complémentaires. Le premier, social, voit des personnes jusque-là privées d'emploi retrouver un statut et des interactions sociales permis par un retour à l'emploi. Le second, économique, permet à des familles de sortir de la précarité, en leur offrant la possibilité de vivre plus dignement avec de l'argent qu'ils ont gagné, les sortant ainsi d'un statut de demandeur d'emploi dénigré par beaucoup.

D'un autre côté, ces emplois sont aussi extrêmement valorisants et valorisés dans la mesure où ils répondent à des besoins manquants du territoire. On est dans une double dynamique de réponse à l'intérêt collectif. Ainsi, la Métropole a un rôle à jouer dans le projet TZCLD puisqu'il lui permet d'assurer le maintien et de penser le perpétuel perfectionnement de l'intérêt collectif.

Pour finir, la Métropole doit aussi assurer « la protection et la mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie ». Il s'agit donc de comprendre comment l'expérimentation TZCLD permet à la Métropole de donner un sens plus large à un projet d'abord économique. Comment un projet économique peut être pensé comme valorisant un nouveau modèle économique qui se soucie du territoire sur lequel il s'implante tout en construisant sa production autour d'activités soutenables ?

La manière dont le projet TZCLD a été pensé permet d'assurer un maillage territorial efficace. Chaque territoire identifie ses besoins manquants, évalue les compétences des

personnes en recherche d'emploi, questionne les forces et faiblesses de son territoire... La Métropole apparaît alors comme un appui dans cette réflexion qui vise à terme à améliorer le cadre de vie dans ces territoires expérimentaux.

Les activités proposées actuellement notamment à Saint Jean (Villeurbanne) sont pensées en lien avec la protection de l'environnement et permettent de penser la transition des entreprises. La remise en état de jouets, le lavage de couches réutilisables pour les crèches, la gestion de taxis pour les seniors... toutes ces activités sont construites dans une logique de promotion d'une économie soutenable. La création de valeur a donc à la fois un impact sur le cadre de vie tout en amenant une vision plus écologique de la production.

Ainsi, nous pouvons avancer le fait que la Métropole légitime son intervention dans ce projet car la protection du cadre de vie en général fait partie de ses attributions.

Comment la Métropole s'organise pour la gestion du projet TZCLD

Comme mentionné plus haut, le gouvernement lançait le dispositif Territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD) en 2016. L'objectif de l'expérimentation, d'une durée de 5 ans, est d'éradiquer le chômage longue durée sur des territoires particulièrement touchés par le phénomène. À cette date, la commune de Villeurbanne a obtenu l'habilitation du quartier de Saint Jean. Le nouvel exécutif local élu en 2020 annonçait déjà dans son programme vouloir étendre le dispositif à d'autres territoires. À cette époque, la Métropole jusqu'alors financeuse, se dote d'une équipe pour accompagner les candidatures des territoires en concertation avec les communes concernées.

Ainsi, depuis 2016, une question se pose : quelle place doit prendre la Métropole dans le pilotage de ce projet ?

Guidée par un impératif de subsidiarité, l'expérimentation TZCLD se veut en adéquation avec les besoins de chaque territoire, les laissant être maîtres de leurs leviers d'action pour mener à bien le projet. Face à cela, la Métropole de Lyon regroupe des compétences croisées uniques en France, qui impliquent un questionnement particulier sur sa place pour la gestion du projet TZCLD.

Pour comprendre l'évolution de la gestion du projet TZCLD, nous avons dû nous interroger sur 4 volets : les conséquences des changements de majorité à la Métropole, la gouvernance actuelle, les limites que cette dernière fait émerger et les réflexions que soulèvent l'élargissement du dispositif TZCLD à d'autres territoires métropolitains.

Entre 2017 et 2020, la présidence de la Métropole est occupée par David Kimelfeld. En tant que président, il a opté pour une position de financeur du projet TZCLD, se traduisant

notamment par une nouvelle logique d'allocation des fonds permettant le financement de l'EBE Emerjean sur la base de la réallocation du RSA.

Ensuite, avec la présidence de David Kimelfeld, la posture a changé. On a ressenti une volonté d'investissement grandissante. Cette évolution est à replacer dans le contexte de la nouvelle loi d'habilitation qui allait paraître à cette même période. Dans la délibération de juin 2020, on ressent pleinement cette volonté grandissante de donner à la Métropole une autre impulsion dans le projet. *« Au vu du travail conduit sur le quartier Saint Jean de Villeurbanne et à la suite de la délibération du Conseil n° 2019-3843 du 4 novembre 2019, il est proposé que la Métropole adhère à l'association nationale TZCLD, pour étudier les possibilités d'une future candidature métropolitaine qui s'organiserait en lien fort avec les communes qui souhaiteraient porter l'expérimentation sur leurs territoires. [...] Il est proposé que la Métropole adhère à l'association nationale TZCLD et lance les 1ers travaux pour identifier les territoires intéressés par cette démarche. »*⁴¹ Finalement, même si la volonté de candidater au niveau de la Métropole a été abandonnée pour valoriser un scénario où chacun des territoires porte sa candidature, la vision et l'implication de la Métropole a changé à ce moment-là.

La présidence actuelle de Bruno Bernard accentue la place de la Métropole dans le projet. Au regard des délibérations de juin et novembre 2021 on remarque une implication de la Métropole marquée par une mobilisation des services territorialisés, des services centraux et la volonté de créer une plateforme métropolitaine. *« La Métropole mobilise ses différents services afin de pouvoir trouver des solutions opérationnelles aux besoins émanant des territoires. [...] Aussi, le déploiement des activités inter-territoriales bénéficiera d'un appui à l'ingénierie de la Métropole au regard des filières prioritaires portées dans le cadre du nouveau mandat : économie circulaire, alimentation, textile, etc. »*⁴²

Le rôle de la Métropole ainsi décrit, nous allons donc nous intéresser plus en profondeur à la gouvernance globale du projet pour comprendre l'articulation de la gestion métropolitaine.

Au sein du Comité Métropolitain, on trouve deux entités communicantes. Le comité technique, composé des chefs de projet Métropoles et communes, des représentants du Booster et de divers invités suivant les thématiques abordées. Un organe opérationnel qui formule des propositions de pistes d'action, constitue des groupes de travail sur des thématiques précises... Son but est de créer un espace de coordination des travaux et d'échanges sur les besoins et sur la mobilisation des acteurs. En complément, on trouve le comité stratégique qui regroupe les élus métropolitains, communaux, les chefs de projet de la

⁴¹ Grand Lyon la métropole, délibération n°2019-3547 du 24 juin 2019

⁴² Ibid

Métropole et des communes, les représentants du Booster et des invités thématiques. Ce comité est un organe décisionnel qui rend des arbitrages sur les propositions issues du comité technique. Le comité technique saisit le comité stratégique ; une fois décidé, le comité stratégique transmet ses directives au comité technique.

Autour de la Métropole gravitent une multitude d'acteurs. Ils forment ensemble un environnement complexe qu'il est indispensable de comprendre afin de pouvoir aborder la question de la gouvernance du projet.

On trouve en premier lieu l'équipe projet de la Métropole. Elle fournit des apports en ingénierie sur les projets locaux et sur les thématiques stratégiques traitées en comité métropolitain. Ainsi, elle contribue sur invitation suivant les thématiques au Comité Métropolitain.

À cela s'ajoutent les Comités locaux pour l'Emploi et les équipes projets communales. Elles assurent les phases méthodologiques, représentent les acteurs des territoires : entreprises, associations, habitants, PPDE... Ces acteurs sont accompagnés par des chefs de projet TZCLD Métropole. Ils contribuent au Comité Métropolitain et ce dernier les alimentent.

En se référant aux organigrammes, on voit donc qu'il existe une gouvernance précise, des rôles définis dans lesquels la Métropole déploie des compétences stratégiques et techniques en s'appuyant sur des acteurs et des savoirs au plus proche des territoires. La gouvernance a été pensée de manière complémentaire entre les différents acteurs, laissant à chacun un espace de propositions ou de décisions permettant d'équilibrer les rapports de force.

Néanmoins, il est aussi important de questionner les limites de ce fonctionnement, de comprendre dans quelle mesure la gouvernance n'est pas aussi efficiente qu'elle peut laisser à l'imaginer.

Pour comprendre les limites de cette gouvernance, il faut d'abord comprendre les limites fixées par la loi aux compétences de la Métropole. « *Promulguée le 23 janvier 2014, la loi MAPTAM prévoit un statut métropolitain adapté aux caractéristiques locales des grandes agglomérations françaises. Lyon bénéficie d'un régime spécial avec la création d'une nouvelle collectivité territoriale : la Métropole de Lyon, effective depuis le 1^{er} janvier 2015. La loi MAPTAM dote ainsi la nouvelle Métropole de Lyon d'un statut unique en France. Il résulte de la fusion des compétences actuelles du Grand Lyon et du Conseil Départemental sur le territoire de la Métropole. La Communauté urbaine et le Département du Rhône ont disparu au 1^{er} janvier 2015 sur ce périmètre. Un nouveau Département du Rhône a été créé sur le territoire restant. Ainsi, à Lyon, la création d'une collectivité territoriale unique à la place de l'ex*

Communauté urbaine et du Département du Rhône constitue une avancée institutionnelle majeure permise par le haut degré d'intégration intercommunale de ce territoire. Dotée d'une clause de compétence générale, la Métropole de Lyon règle par délibération toutes les affaires d'intérêt métropolitain. »⁴³

À cela s'ajoute le Pacte de cohérence métropolitain, c'est le cadre général de la relation entre la Métropole de Lyon et des communes. Marqueur institutionnel, il permet de définir les modalités de travail et de coopération entre les communes et la Métropole. Il est fondé sur le respect de la légitimité de chaque acteur et s'inscrit dans un contexte renouvelé. « *La Métropole nous lie les uns aux autres. Le Pacte de cohérence métropolitain doit ainsi garantir notre bonne articulation et nos succès communs.* »⁴⁴

Au fil des évolutions de statut de la Métropole, des nouvelles compétences et prérogatives ont émergées. Le projet TZCLD appliqué à la Métropole a permis de faire apparaître des difficultés réelles quant aux questions de gouvernance.

En effet, on remarque de nombreux chevauchements de compétences, une gouvernance à double niveau... Ces difficultés, nous les avons rencontrées à toutes les étapes de notre mission, tant dans les questionnements autour de la mutualisation des services, de la compréhension du rôle des différentes parties prenantes... c'est une problématique grandissante et en constant mouvement.

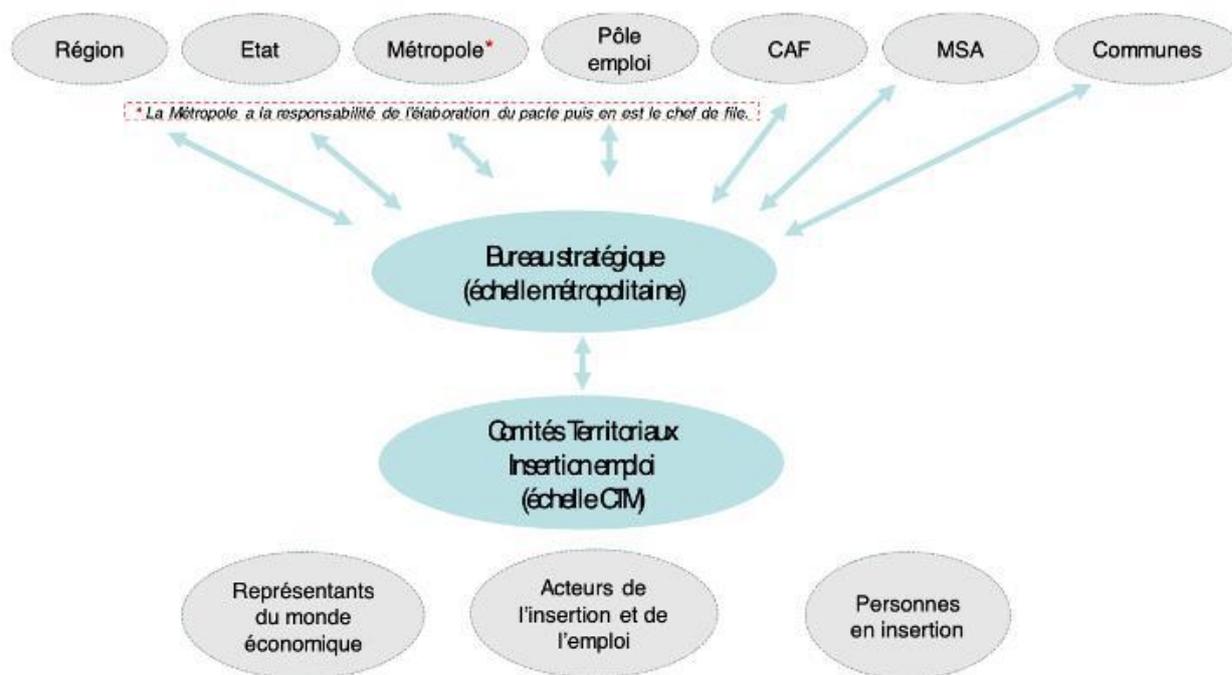
Pour illustrer plus en détail la gouvernance à double niveau, on peut par exemple se concentrer sur le pacte territorial d'insertion pour l'emploi. La Métropole a « *un rôle de chef de file dans la définition et la conduite de la politique d'insertion, rôle qu'elle conjugue avec sa compétence sur le développement économique afin d'allier performance économique et sociale et favoriser un développement équilibré du territoire au service d'une Métropole solidaire.* »⁴⁵ L'idée a été de construire une politique métropolitaine d'insertion pour l'emploi plus lisible et efficace dans laquelle s'inclut le projet TZCLD. Mais est ce que les résultats escomptés sont là ? Par la mise en place de ce Pacte, « *la Métropole de Lyon poursuit son travail d'articulation des initiatives conduites sur le territoire en faveur du retour à l'emploi des personnes les plus éloignées et crée les conditions d'une coordination renforcée des acteurs afin d'apporter des réponses les plus complètes possibles aux personnes dans la mise en œuvre de leur parcours d'insertion.* »⁴⁶ La gouvernance du pacte s'appuie et s'enrichit des expertises thématiques et territoriales de tous les acteurs du territoire métropolitain.

⁴³ Grand Lyon la métropole, « La loi MAPAM ».

⁴⁴ Grand Lyon la métropole, « Pacte de cohérence métropolitain 2021-2026 », p44.

⁴⁵ Grand Lyon la métropole, délibération n°2019-3547 du 24 juin 2019, op cit

⁴⁶ Ibid



« Le PTI'e traduit une gouvernance renforcée basée sur une observation, une évaluation et une construction partagée, éclairée des expertises et des réalités territoriales. Le PTI'e constitue ainsi le gage d'une action publique plus juste et plus efficace, en faveur des populations fragiles du territoire et concrétise la volonté de porter un projet commun pour le territoire. » ⁴⁷

Même si les schémas semblent grandement efficaces, pensés dans une logique de coopération, la réalité est toute autre. Le dépassement par la Métropole de son rôle de financeur inquiète les territoires sur leur propre autonomie. Comment trouver le bon équilibre

?

La forme que va prendre la gestion métropolitaine du projet TZCLD est une question cruciale. En effet, les difficultés exposées précédemment sont déjà palpables entre le territoire de Villeurbanne Saint Jean et la Métropole. L'horizon des nouvelles candidatures et accréditations des autres territoires métropolitains complexifie cet enjeu de gouvernance, notamment sur la répartition des compétences entre la Métropole et les territoires. Comment préserver l'essence du projet valorisant les particularités des territoires, tout en permettant à la Métropole de s'impliquer dans le projet comme ses prérogatives l'exigent ? La question des chevauchements de compétences doit être mise sur la table afin que chacun retrouve une

⁴⁷ Grand Lyon la métropole, « Pacte Territorial d'Insertion pour l'emploi (PTI'e) », juin 2019

place définie et légitime dans le projet. Cette attribution des compétences va permettre à chacun de faire le point sur les caractéristiques de son territoire afin de créer une plus grande complémentarité entre eux.

Après l'analyse de la gouvernance existante et des problèmes qu'elle soulève, il est donc question de s'interroger sur une gouvernance partagée, mutualisée, permise par la mise en place d'une plateforme métropolitaine.

3. Notre contribution : Une plateforme pour clarifier le partage de compétences Métropole/Projet

Nous allons ici mettre en pratique les réponses théoriques que nous avons obtenues dans l'optique d'organiser au mieux la relation Métropole/Projet. Dans cette partie, nous allons donc évoquer les instruments concrets et pratiques que nous avons créés dans cette perspective. Les outils seront réunis au sein d'un dispositif que l'on nommera plateforme.

A. Clarification des objectifs de notre mission

1) Rappel de la demande du commanditaire

L'intitulé premier de la commande Public Factory était le suivant :

Autour de l'expérimentation Territoire zéro chômeur longue durée : comment accompagner le déploiement territorial d'une expérimentation pour lutter contre l'isolement et la précarité économique et sociale des habitants de la Métropole lyonnaise ?

Partenaires : Le Booster, association portant l'ingénierie du projet TZC sur le quartier Saint Jean & Métropole de Lyon.

Après avoir pris connaissance du projet, quelques travaux préliminaires et des ateliers de réflexion avec nos commanditaires, le groupe a essentiellement centré ses réalisations et ses recherches autour de la construction d'une plateforme ayant pour objectif de mutualiser certains services à l'échelle de la Métropole. Cette « plateforme » est un outil opérationnel ayant pour objectif principal d'éviter le dédoublement fonctionnel sur le territoire pour les missions qui gagnent à être gérées par une seule entité, cela dans un but de meilleure efficacité, de mutualisation des coûts et d'allègement des missions. La réalisation de la plateforme est pensée dans l'esprit de l'expérimentation TZCLD, c'est-à-dire sans enlever de

compétences aux communes ni d'autonomie aux territoires mais en garantissant une meilleure coordination entre les territoires.

Aussi, la commande a quelque peu évolué au fil des rendus de travaux, par les différents entretiens menés avec les acteurs opérationnels et stratégiques du terrain ainsi que par les différentes recherches universitaires (notamment pour l'état de l'art). En effet, en parallèle de la préfiguration de la « Plateforme », une réflexion sur la gouvernance de cette dernière a été menée, avec un travail notamment sur la comitologie, tout en continuant le travail de fond mené sur la construction de la plateforme. Le cœur de la commande était centré sur le rendu des travaux opérationnels indispensables à la préfiguration de la plateforme comme le catalogue des services.

Les attendus du groupe Public Factory (PF) étaient donc principalement centrés autour des travaux opérationnels et des recherches permettant de mieux se positionner par rapport à l'extension de l'expérimentation à de nouveaux territoires lyonnais. Il était aussi nécessaire avant tout pour le groupe de délimiter clairement les compétences de la Métropole pour que le travail soit vraiment utile aux territoires.

2) La demande à la lumière de notre analyse du projet

Face à la demande générale exprimée par nos commanditaires, nous avons dû réfléchir à la forme que pourrait prendre sa concrétisation, notamment en mobilisant des éléments propres à la gestion de projets au sein de la Métropole de Lyon, et à la question du partage de compétences. Ceci nous a amené à confirmer l'idée selon laquelle la structure d'une plateforme était le modèle le plus adapté pour répondre à la demande des commanditaires.

La Métropole de Lyon fonctionne très souvent via la méthode projet avec une logique de transversalité et dans le but d'accompagner les territoires dans leurs fonctions plutôt que de s'y supplanter. Ce rôle correspond en effet à la vision que l'on se fait de la métropole à travers notre plateforme : un rôle d'animateur, de coordinateur, qui permet ainsi de garantir le principe de primauté des territoires.

Il est alors important de préciser que le projet s'inscrit dans une logique de coopération interterritoriale, avec l'idée de laisser les compétences aux territoires quand cela s'avère davantage pertinent, ce qui permet d'être au plus proche de la réalité du terrain et de conserver la logique territoriale propre au projet TZCLD. Il est ainsi essentiel que la plateforme tienne compte de cette logique.

Aussi, la question du partage de compétences apparaît comme un enjeu primordial, puisqu'il s'agit précisément d'articuler un projet entre des acteurs très variés et à des échelons divers, d'autant plus qu'il n'y a pas de règles prédéfinies. La plateforme a alors un rôle à jouer, en permettant d'éclaircir les compétences de chaque acteur du projet TZCLD. On peut également retenir les notions de « réseau » et de « gouvernance multi-niveaux », issues de l'étude des différents modèles de partage de compétence présentée précédemment, qui semblent pertinentes à mobiliser ici.

On s'inscrit donc ici dans une démarche de mutualisation de services entre les différents territoires candidats à l'habilitation TZCLD de la Métropole de Lyon. En effet, la mutualisation désigne « *la synergie entre deux ou plusieurs structures permettant la mise en commun de ressources et de compétences, de moyens humains, matériels ou immatériels dans le cadre d'une démarche plus ou moins formelle et structurante à court, moyen ou long terme, dans le but de renforcer son réseau, faciliter et améliorer la gestion et/ou diminuer les coûts.* »⁴⁸. Cette définition permet de rendre compte des multiples formes que peut prendre la mutualisation, et de la logique d'optimisation qui y est associée, que ce soit une optimisation des coûts ou des ressources par exemple.

Face à cette logique de mutualisation, la mise en place d'une plateforme apparaît comme un outil approprié, en permettant la mise en commun, en favorisant les échanges et les coopérations interterritoriales à l'échelle métropolitaine. Selon l'article 49 de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique, une des attributions possibles d'une plateforme est la « *mise en relation de plusieurs parties en vue de la vente d'un bien, de la fourniture d'un service ou de l'échange ou du partage d'un contenu, d'un bien ou d'un service.* »⁴⁹.

Cette plateforme doit donc pouvoir s'inscrire dans une logique de réduction de la concurrence entre les territoires, en étant un lieu de coopération, de régulation et d'échanges de bonnes pratiques, avec aussi l'idée d'être un lieu ressource pour les équipes projet.

Le modèle de la plateforme fait preuve d'une grande adaptabilité et flexibilité. Toutefois, il faudra tenir compte de certaines limites et risques qui pourraient exister, notamment la relation complexe entre la Métropole et les projets d'insertion : du fait des compétences nouvellement acquises, il y a un défi pour la Métropole d'articulation entre différentes politiques sociales et différents services, dans une logique globale d'optimisation. La Métropole peut alors jouer ici un rôle important de coordination stratégique.

De l'autre côté, on constate que cette articulation ne se fait pas sans difficultés : par exemple, l'empilement des dispositifs liés à l'insertion peut s'avérer être un frein à leur

⁴⁸ Serin Ludovic, « Mutualisation des compétences », 2014, p. 7.

⁴⁹ « LOI n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique (1) »

efficacité-même. Il y a aussi des difficultés propres liées au fait que le projet TZCLD soit porté par la Métropole, dans le sens où il faut tenir compte de tous les acteurs de l'insertion déjà ancrés dans le territoire pour travailler avec eux, mais aussi qu'il faut que cette expérimentation s'intègre parmi les autres nombreuses politiques de l'insertion déjà présentes sur le territoire. Ainsi, en coordonnant le projet TZCLD dans différents territoires, la Métropole devra – via la plateforme – veiller à prendre en compte cette complexité, tant au niveau des politiques déjà existantes que de la multiplicité d'acteurs impliqués. De plus, tout en tenant compte de cette complexité, il faudra que la plateforme s'ancre dans cette logique d'optimisation et de coopération, en prenant en compte les besoins des territoires, et sans devenir à son tour trop complexe dans sa mise en œuvre.

Nous avons pu consolider et préciser cette idée du modèle de plateforme grâce au travail réalisé durant les premiers mois de notre implication dans le projet. Il est aussi important de garder en tête que nous travaillons dans une démarche de co-construction, que l'on peut aussi qualifier d'itérative, c'est-à-dire que la plateforme prend forme, continue de se définir et de se préciser au fur et à mesure de notre avancement et de nos réflexions.

Le 5 octobre 2021, nous avons participé à un séminaire en présence des membres des équipes projet des différents territoires de la Métropole de Lyon candidats à l'habilitation TZCLD. Ce séminaire avait pour fonction de faire un premier état des lieux de préfiguration des missions qui pourraient être celles de la plateforme. Pour ce faire, nous avons réalisé au préalable une cartographie des missions qui incombent à l'équipe projet dans le cadre de la gestion du projet TZCLD, puis nous avons demandé aux participants d'identifier au moyen de gommettes les activités qu'ils estimaient comme relevant davantage de la compétence des territoires ou bien de la Métropole. Ainsi, il est ressorti de ce séminaire qu'une plateforme pourrait effectivement avoir un rôle important à jouer pour ce qui est de la mutualisation des activités entre les sept territoires candidats, mais aussi pour ce qui est de la coopération, à deux niveaux : à la fois entre la Métropole et les différents territoires, et également entre les différents territoires.

Cette première ébauche de compétences et de missions confiées à une plateforme dans une optique de coopération interterritoriale et de mutualisation a pu être encore plus affinée via la réalisation d'un document de type RACI, permettant d'objectiver la répartition de la prise de décision, et d'étudier encore plus précisément à quel moment et pour quelle mission la plateforme peut avoir un rôle pertinent à jouer.

Le séminaire et la réalisation d'un RACI nous ont donc permis d'entrevoir le potentiel de la plateforme dans une logique d'optimisation des ressources, de commencer à imaginer

les missions qui pourraient être les siennes, et de nous lancer dans le travail de préfiguration de cette plateforme.

B. Une plateforme pour clarifier la relation Métropole/Projet

1) La plateforme dans sa mise en œuvre

La plateforme mise en place au cours de ce travail est un ensemble de ressources à disposition des équipes projets et des territoires qui organise et facilite la coordination et la coopération des différents acteurs du projet TZCLD au sein du territoire de la Métropole de Lyon. Elle consiste à la fois en un recueil de documents mis à disposition des territoires, mais aussi en un ensemble de services proposées par une équipe projet interterritoriale aux différents TZC métropolitains. Enfin, elle se complète par un système d'interactions entre les différentes instances et les personnes qui les représentent.

Un aspect important de la plateforme et auquel notre équipe a consacré la majorité de son temps est donc la création d'un Drive partagé contenant les documents fondateurs de la plateforme. Le terme de plateforme peut laisser entrevoir le développement d'un site internet, d'une interface en ligne... Il est rapidement devenu évident que le coût de ce développement serait trop important pour le projet. C'est pourquoi nous nous sommes tournés vers cette solution de Drive partagé. Ne nécessitant aucun coût de développement, cette solution nous permet d'avoir une base de données fiable et très facilement adaptable.

Le contenu de cette plateforme s'est construit tout au long de l'année et de nos différents travaux. La première phase a été de définir les missions des équipes projets, et s'est concrétisée par la création d'un document RACI, comme précisé dans la partie précédente.

La seconde phase de travail s'est portée sur une analyse plus précise de la plateforme et de ses missions. Cette phase clé a été nourrie constamment d'entretiens avec de multiples acteurs (équipes projets, fonds national, DDETS...) et a abouti à la réalisation d'un catalogue de services de la plateforme, ainsi que d'une réflexion plus poussée sur la gouvernance.

Notre analyse dégage 8 services assurés par la plateforme : activité, exhaustivité, consensus métropolitain, évaluation, pilotage, gouvernance, ressource et communication.

- Activités : cela correspond à la coordination des activités des EBE qui sortent du cadre d'un seul territoire. Pour ce faire, la plateforme est chargée d'identifier les activités possibles au niveau métropolitain. Elle démarque des partenaires et peut permettre de faciliter la communication entre les territoires et le partenaire. C'est aussi le lieu où pourront se décider les règles de répartition des activités entre les territoires.

Au fil de nos entretiens, la notion de filière économique a été soulevée par certains partenaires du projet. La plateforme serait une instance parfaite pour avoir une vision des filières économiques à compléter ou à inventer sur la Métropole.

- Exhaustivité : la plateforme soutient l'action des territoires de garantir le droit à l'emploi et favorise aussi l'évolution pour des salariés des EBE à l'extérieur de l'écosystème TZC. Elle assure aussi le lien entre le projet et les autres partenaires de la réinsertion et de l'emploi (des structures comme les SIAE). Enfin, elle supervise le programme de formation proposé à l'ensemble des salariés d'EBE.
- Consensus métropolitain : participant au projet de consensus territorial à son échelon, la plateforme œuvre à soutenir l'action des territoires. Elle siège donc aux tables rondes de l'insertion de la Métropole et est en lien fort avec des instances comme la MMIE et les acteurs associés de l'ESS. De plus, elle anime aussi un club d'entreprises au niveau de la Métropole.
- Évaluation : le dialogue avec les territoires fait remonter une volonté forte d'avoir une co-évaluation. Le rôle de la plateforme est alors à la fois d'outiller les territoires pour qu'ils puissent mener leur propre évaluation ; une évaluation plus qualitative. L'aspect quantitatif sera assuré par la plateforme pour décharger les territoires d'une partie du travail et profiter de l'expertise de la métropole. Une évaluation unifiée des territoires constitue un levier d'action important pour la comparaison de chiffres clés entre ces derniers.
- Pilotage : en lien avec l'évaluation, la plateforme permet une synthèse des informations remontées par les territoires. Cette synthèse est utilisée par la Métropole lors des comités stratégiques et techniques, mais aussi par le Fonds pour rendre compte de l'avancée du projet TZC à Lyon.
- Gouvernance : d'un point de vue interne, elle vise à organiser les relations formelles et informelles entre les différents territoires pour assurer une cohésion entre les équipes et pour éviter des phénomènes de concurrence entre les différentes équipes. La gouvernance désigne aussi l'intégration de l'écosystème Territoires Zéro Chômeur dans le tissu urbain lyonnais, en particulier dans les réseaux existants d'acteurs de l'ESS et de l'insertion.
- Ressources : ce service correspond à la gestion des ressources pour le bon fonctionnement du projet. Comprenant la gestion vitale de la plateforme, il vise aussi à faciliter la mobilisation de ressources par les équipes projets des territoires en encadrant leurs démarches. Ce service œuvre enfin à mobiliser toutes ressources

disponibles : financières, mécénat de compétences, échange de bonnes pratiques... pour le bon fonctionnement du projet.

- Communication : l'apport de la plateforme en termes de communication est multiple. Il permet d'abord de définir une stratégie de communication commune (thème, charte graphique et temporalité notamment). Ensuite, il permet de faire un pont entre la communication des territoires et celle de la Métropole, qui peut ainsi toucher un plus grand public. Enfin, elle permet d'informer toutes les parties prenantes et les personnes intéressées par le projet à travers la diffusion d'une newsletter.

Enfin, la troisième partie du travail nous a permis de plonger plus concrètement dans les ressources de la plateforme. En se basant sur les données des premières estimations présentes dans les dossiers de candidature de Saint Fons et de Lyon 8, nous avons pu estimer les besoins de la plateforme en financements et en masse salariale. Au terme de ce travail, nous avons donc estimé la quantité de travail nécessaire à la réalisation des services précédemment décrits ainsi que les besoins financiers de l'équipe en charge de la plateforme. Nous avons aussi pu faire des propositions et des recommandations, notamment sur l'origine des financements des différentes activités.

2) Les difficultés rencontrées

Dans le cadre d'un projet multi acteurs tel que le projet TZCLD, la nécessaire confrontation de chacune des parties prenantes dans l'objectif de « fabrique du consensus » (terme au cœur du projet TZLCD) s'avère compliquée. C'est cette constellation d'acteurs aux intérêts parfois divergents qui limite une avancée rapide et consensuelle du projet. La création d'une plateforme devait répondre, par son aspect (cf.3.B.1)), aux objectifs de subsidiarité et d'agilité afin d'aménager une gouvernance souple. Un impératif difficile à réaliser qui a valu au projet certains échecs, d'abord liés à notre organisation et notre manière de travailler (internes), mais aussi au contexte métropolitain du projet TZCLD et de ses impératifs propres (externes).

Pour des raisons internes au projet

Afin de construire la plateforme adaptée aux exigences, il nous a fallu consulter l'ensemble des parties prenantes, ce qui s'est révélé chronophage et parfois peu fructueux. Si nous envisagions construire une adhésion commune autour de notre projet, les entretiens ont été l'occasion de défaire ou remodeler ce qui avait été fait.

En effet, les entretiens dits « opérationnels » ont permis d'obtenir des recommandations de la part des chef.fes de projets locaux, tandis que les entretiens « stratégiques » se sont révélés être plus ambivalents, laissant transparaître des blocages institutionnels ou politiques. Des représentant.es publics ont parfois eu du mal à se figurer notre travail et à imaginer sa mise en œuvre (notamment La Direction Départementale de l'Emploi, du Travail et des Solidarités, DDETS). Un premier échec a été de réussir à expliquer clairement, par le biais d'outils efficaces, le projet de notre plateforme. C'est à ce titre que les chef.fes de projet nous ont exprimé le manque de clarté de notre RACI (matrice de répartition des compétences). Le RACI étant pourtant un élément essentiel pour les équipes projets afin d'y recourir pour promouvoir la plateforme auprès des décideurs politiques de leur ville. Un RACI plus clair eut pu débloquent certaines réticences politiques quant aux craintes exprimées : la création d'un « CLE chapeau » (entretien DDETS) par exemple, dont il ne fut jamais question dans nos travaux préparatoires.

Cette difficulté réside notamment dans notre appréhension du lexique très dense du projet TZCLD. Nous avons mis du temps à nous approprier certains termes ainsi qu'à comprendre l'articulation national/local du projet TZCLD, quand bien même notre mission consiste à bâtir un échelon intermédiaire dans cette articulation. Au contact de professionnels spécialistes de l'évaluation des politiques publiques, notamment Henri Jacquot, nous avons pu mieux définir le lexique de notre projet avec l'impératif de clarté. Les termes ambigus et interprétatifs jusqu'alors employés ont progressivement cédé place à un vocabulaire plus méticuleux. À titre d'exemple, nous insistons sur la dimension « agile » de la plateforme et sur son rôle de « médiation » afin de ne pas inscrire l'idée d'une centralisation métropolitaine dans les esprits. Toutefois, le terme plateforme n'a pas été discuté et est demeuré source de confusion parfois même au sein du groupe. Au tout début du projet, le mot « ruche » avait été suggéré pour lui succéder avant d'être abandonné. Maîtriser le vocabulaire du projet TZCLD est une chose ; en construire un nouveau propre à notre projet sans ajouter de la complexité et de la confusion en est une autre. C'est ce deuxième processus que nous avons eu du mal à réaliser et qui reste toujours en suspens. Prioriser cet aspect aurait possiblement permis d'avoir un discours plus clair auprès des parties prenantes stratégiques et d'accorder plus de temps à leurs conseils lors des entretiens

[Pour des raisons externes au projet](#)

Le projet TZCLD porte une philosophie particulière issue des principes directeurs fixés par la loi d'habilitation et portés par l'association TZLCD. La philosophie même du projet TZLCD est tournée vers la territorialité et l'échelle locale. Les six projets sur la Métropole de

Lyon concernent des quartiers ciblés tous sujets à un taux de chômage particulièrement élevé. Ainsi, la compétence de pilotage est incarnée par le comité local pour l'emploi, qui rassemble des acteurs exclusivement relatifs au quartier d'expérimentation. Pourtant, si l'on se réfère aux analyses des métropoles évoquées plus haut et spécifiquement de la Métropole Lyonnaise (cf. 1.A.2) et 1.B.1)), cette dernière dispose d'une légitimité démocratique (conseillers métropolitains) et d'un poids institutionnel important (département et communauté urbaine). Son rattachement à un projet très local et soucieux des spécificités territoriales ne se fait donc pas sans réticences. Si les équipes projet de chaque territoire font valoir la pertinence de mutualiser certaines compétences pour soulager leur fonctionnement, le spectre métropolitain freine les communes et les représentants du pilotage national de l'expérimentation. Nous avons donc rencontré des difficultés à établir une gouvernance équilibrée avec une répartition claire du pilotage. Si nous avons répété à nos interlocuteurs et nos interlocutrices que c'est au sens territorial que nous comprenons la métropole (une aire géographique), et que ce sont les services de la collectivité territoriale qui ont un rôle à jouer dans la plateforme. Cette difficulté à limiter le rôle de la métropole est au cœur de notre projet et reste aujourd'hui à déterminer.

Notre projet s'est fondé sur six candidatures de territoires candidats à l'habilitation TZCLD sur la Métropole lyonnaise. Seuls deux territoires ont à ce jour déposé leur dossier. Sans retour de la commission d'habilitation des territoires sur l'apport d'une plateforme de coopération métropolitaine pour les candidatures, il est difficile de pouvoir se faire une idée de l'adhésion nationale (fonds ETCLD et ministère du travail) à ce processus. Notre travail strictement fondé sur une perspective post habilitation revêt donc un caractère prospectif qui peut sembler précipité pour certains territoires. Cette dimension n'a pourtant pas été trop présente dans nos échanges et l'adhésion commune des territoires au projet a été un des principaux succès. Faire partir notre analyse d'une éventuelle habilitation nous a contraint à imaginer une plateforme ouverte, où les territoires habilités seraient susceptibles de s'intégrer au fur et à mesure. Une approche qui nécessite donc de proposer une structure globale et assez rigide pour pouvoir s'y projeter, mais qui conserve une dimension souple afin de ne pas agir comme un moule pour des candidatures devant conserver une identité propre. Le problème subsiste que, sans expérimentation de la plateforme avec plusieurs territoires, son efficacité s'en trouverait autant limitée et les échanges bilatéraux formeraient une alternative potentiellement plus souhaitable (comme ce qui se fait aujourd'hui sur le quartier de Saint-Jean à Villeurbanne). Cette situation nous conduit à évoluer dans un cadre incertain qui limite les capacités d'évaluation du travail proposé.

Finalement, notre raisonnement pointe du doigt certains facteurs de difficultés auxquels nous avons dû nous adapter. Raisonner en termes de difficultés plus que d'échecs permet d'insister sur la dimension prospective de notre travail qui n'a pas encore trouvé sa forme

finale. Le processus itératif que nous avons adopté permet de reconnaître ce qui ne fonctionne pas et d'ensuite trouver les solutions. Se référer à des échecs serait une manière d'occulter notre mode de travail. Toutes les difficultés évoquées ne sont donc pas définitives, mais il convient de les avoir à l'esprit pour mieux les surmonter.

3) Poursuite du projet

Les points à poursuivre

Cette partie a été imaginée pour permettre d'identifier les points porteurs et comprendre les choix que nous avons fait quant à la préfiguration de la plateforme. Nous pensons que ces grands axes doivent être conservés pour assurer la continuité et la pérennité de ce projet.

Comme évoqué en première partie de cet état de l'art (1.A. 2)), les projets portés à l'échelle métropolitaine sont souvent susceptibles de mettre en avant les intérêts propres de cette collectivité. En effet, dès lors qu'elle dispose de moyens humains et techniques pour mener à bien des projets, celle-ci peut imposer une vision voire une manière de faire aux projets. Or, dans le cas du projet TZCLD, la métropole doit être pensée en appui du projet et non pas en organe d'impulsion. Cette difficulté a guidé notre raisonnement comme nous l'avons exposé plus haut (3.A.2)). Sur ce point, nous avons imaginé la plateforme selon un principe de subsidiarité visant à faire dialoguer les bonnes personnes aux bons endroits dans l'objectif de rationaliser le temps de travail et les missions des équipes projets. À ce titre, un catalogue des services a été établi visant à regrouper ce qui gagnait à être mutualisé. Ce catalogue est une pierre angulaire de notre travail et il doit être pensé comme tel pour la réalisation de la plateforme. Il respecte les enjeux de subsidiarité et de répartition des compétences que nous avons cherché à identifier tout au long du projet. En étant construit à partir des revendications territoriales il permet d'avancer dans le projet sans avoir la crainte d'imposer verticalement une vision métropolitaine.

Ce premier point porteur qui mérite d'être poursuivi est également lié à un mode de gouvernance permettant sa réalisation. Il s'agit ici de faire dialoguer les acteurs selon un mode d'organisation précis visant à faire correspondre les besoins opérationnels aux orientations stratégiques. Nous avons eu un entretien avec les équipes parisiennes du projet TZLCD durant notre travail de construction de la gouvernance qui nous a particulièrement interpellé. En évoquant le mode de gouvernance du projet par la Ville de Paris, la chargée de mission de l'organe d'appui logistique aux territoires habilités et aux territoires candidats (LA PILE) décrit les modes de prises de décisions comme consensuels et pris « en bonne intelligence ». Les qualités immanentes du projet TZCLD semblent en effet transcender les oppositions politiques

à l'échelle intercommunale. Les piliers de la philosophie du projet TZLCD (Ce n'est pas le travail qui manque, personne n'est inemployable, ce n'est pas l'argent qui manque) permettent de faire travailler les acteurs dans un même objectif préalablement bien pensé. Nous pensons donc que malgré la partie politique, notamment au sujet du financement, la métropole doit conserver un rôle de mise en relation et de prise de décision horizontale (comme la Ville de Paris sur son territoire).

Nous avons en ce sens pensé une gouvernance visant à enjamber les conflits purement politiques en privilégiant l'assouvissement des besoins stratégiques. Le crédo : faire confiance en la bonne intelligence des parties prenantes. Ce point nous semble particulièrement porteur dès lors qu'il s'appuie sur une dynamique de fabrique du consensus qui est au cœur du projet TZLCD. Il convient toutefois de rappeler le contexte politique tant de la Ville de Paris et de la Métropole lyonnaise : ces deux collectivités disposent d'une majorité politique au sein des arrondissements et des communes qui les composent, ce qui facilite de facto un mode opératoire consensuel. Sur le territoire lyonnais, certains territoires dans l'opposition politique ne semblent pas être dans une position frontale non plus. À plus long terme, cet équilibre pourrait être amené à évoluer, ce qui doit être pris en compte dans le fonctionnement de la gouvernance.

Dans le même sens, il est essentiel de fonder ce projet sur la réalité du territoire métropolitain de Lyon. L'organisation dualiste qui inclut les services du département au sein de la métropole est spécifique, nous avons expliqué son fonctionnement plus haut (1.A.1)). Cette répartition permet notamment d'être au contact des services départementaux RSA (sur le financement duquel repose l'expérimentation TZLCD), au même titre que d'administrer la Maison Métropolitaine pour l'insertion et l'emploi. La concentration de structures au sein d'une institution permet de communiquer et de coordonner des actions plus facilement, ce qui est plus compliqué pour d'autres territoires où les départements se sont parfois montrés réticents à s'investir dans le projet TZLCD. Il convient donc de capitaliser sur la spécificité métropolitaine dans l'articulation de la plateforme. Une telle disposition permet notamment d'envisager un rapprochement des organismes pour l'emploi (Pôle Emploi, MMiE, Services départementaux, missions locales etc) afin d'assurer l'exhaustivité dans la mobilisation et l'identification des personnes privées durablement d'emploi. Dans cette perspective, les moyens techniques de la Métropole seraient mis au service des équipes opérationnelles des territoires sous le contrôle politique (du CLE) de ces derniers. L'exemple permet ici de rendre compte des multiples possibilités en termes d'acteurs et de leviers sur le territoire lyonnais qu'il convient d'actionner à différentes échelles tout en préservant la souveraineté politique des territoires habilités.

Pour conclure sur ces points, il est évident que la métropole représente une opportunité pour valoriser le projet TZLCD tant dans son organisation intérieure que dans sa visibilité extérieure. Le double engagement politique que représente les questions de supra territorialité permet de mettre en valeur l'ambition territoriale du projet qui est pensé pour être déployé et essaimé. Tout l'enjeu de la préfiguration de la plateforme est d'organiser l'action de la métropole en utilisant son poids politique et technique tout en mettant en valeur l'échelon territorial qui demeure le cœur du projet TZCLD.

L'amélioration

Comme nous l'avons évoqué dans la partie 3.B.2), il est important d'analyser les difficultés rencontrées afin de passer outre dans la poursuite du projet. Nous l'avons vu, dans la perspective de faciliter la communication interne entre les équipes opérationnelles et les décideurs politiques, l'approfondissement et la mise au propre du RACI doit être réalisée. Cet outil est également important afin de réaliser une comitologie permettant de répartir les acteurs efficacement à l'échelle et à la fréquence appropriée. Créé à partir du séminaire interterritorial du 5 octobre 2021, cet outil puise sa force dans ses modalités de réalisation. Il a été co-construit par l'ensemble des parties prenantes dans une dynamique d'émulation collective.

Ce qui nous amène à un deuxième axe d'amélioration : la plateforme doit être ouverte avec un mode de fonctionnement plutôt horizontal. Le fonds TZCLD a montré, au travers de son Président Louis Gallois, la crainte de perte de l'identité des projets inhérente à une coordination métropolitaine ou intercommunale. Un constat qui est également ressenti par les parties prenantes du territoire lyonnais. Les points de vigilance remontés dans les entretiens conduits par notre équipe le révèlent. À ce titre, deux chefs de projet ont évoqué l'effet d'uniformisation et de standardisation des pratiques de la plateforme. C'est à ce titre que le principe de subsidiarité que nous avons évoqué plus haut (3.B.3.1)) doit guider la construction de la plateforme. Les territoires doivent pouvoir jouir de leurs compétences propres et ne fonctionner qu'à travers l'échelle métropolitaine : préserver les relations bilatérales, conserver un rôle de médiation à l'échelle métropolitaine. Afin d'améliorer le travail mené, avoir en tête les échanges bilatéraux existants semble être essentiel afin de questionner l'efficacité d'un système ou le multilatéral serait prédominant.

Afin de renforcer l'adhésion à la plateforme et de générer du consensus, nous avons également vu que le recours à un vocabulaire précis et adapté était nécessaire. Les territoires sont en attente d'un soutien technique et opérationnel qui ne doit pas échouer par méfiance des enjeux politiques. La dimension centralisatrice de la Métropole doit être évitée en priorisant son rôle de médiateur. Nous avons raisonné à partir du terme de mutualisation qui correspond

à l'esprit du projet mais qui n'a pas satisfait à écarter la crainte de perte d'autonomie. Nos interlocuteurs et interlocutrices du Fonds d'expérimentation et l'association TZ ont relevé lors de notre entretien que le terme mutualisation pouvait impliquer une recherche d'économie de moyens sous couvert du traitement de sujets communs aux territoires. Un lexique propre à la plateforme doit donc être mis en place avec un usage systématique de termes clairs et identiques. Nous avons pour notre part toujours du mal à utiliser les mêmes mots pour décrire la préfiguration de la plateforme. Dans un pays où l'organisation politique est déconcentrée et décentralisée, le partage de compétences peut renvoyer à un cloisonnement des niveaux d'actions qu'il convient ici de faire interagir.

Pour la poursuite du projet, il semble pertinent de continuer sur la voie d'une répartition minutieuse des actions permettant un gain réel de temps et d'efficacité pour les équipes projet. Nous n'avons pu entrer dans un niveau de granularité suffisant qui puisse satisfaire à cette ambition. Notre travail s'étant limité à une préfiguration, il serait maintenant intéressant de se pencher sur la constitution des comités voués à évoluer à l'échelle métropolitaine. À titre d'exemple, il semble que sur le volet « développement d'activités », les deux niveaux d'actions soient propices. Ces détails doivent être pris en compte et feront la force du projet. Plus la répartition des compétences sera précise, plus l'adhésion se fera autour d'elle.

Afin d'apporter une nouvelle dimension à nos travaux qui s'avèrerait porteuse, il nous semble que la notion de « communs » telle que développée par les politologues puisse être abordée. Notre approche du sujet s'est articulée autour de la répartition de compétences, mais elle aurait également pu traiter les questions de gouvernance de projet. La notion de commun éclaire en effet les nouvelles modalités d'organisation de la propriété d'une structure dans le secteur privé comme dans le secteur public. Dans son *Que sais-je ?* sur le sujet, le docteur en études politiques Edouard Jourdain explique comment les communs permettent de penser autrement les politiques « *à la fois pour se protéger des prédatons économiques et politiques, mais aussi comme forces de proposition pour envisager sous l'angle de l'auto gouvernement, de l'autogestion, de la coopération et du partage un nouveau rapport aux choses* »⁵⁰. Nous avons fait le constat dans cet état de l'art que la principale difficulté dans la mise en place de notre plateforme serait la répartition du poids politique de la métropole et des territoires habilités. Les modèles de gouvernance induits par la notion de communs nous permettent de réfléchir à une organisation capable de neutraliser ces risques politiques.

Si la théorie des communs s'est d'abord reposée sur la gestion des biens communs (ressources naturelles telles que l'eau et l'air par exemple) avec l'objectif d'imposer leur « non-

⁵⁰ Jourdain Édouard, « Les Communs », *Presses Universitaires de France*, 2021, page 5.

appropriation », elle a essaimé dans le vocabulaire politique pour devenir une notion à part entière. L'économiste Benjamin Coriat en donne une définition assez exhaustive par l'approche économique qu'il livre dans le dictionnaire des biens communs : « *ensembles de ressources en accès partagé et collectivement gouvernées au moyen d'une structure de gouvernance assurant une distribution des droits et des obligations entre les participants au commun (commoners) et visant à l'exploitation ordonnée de la ressource, permettant sa reproduction dans le long terme* »⁵¹. Si l'on se projette sur la préfiguration de la plateforme, une organisation reposant sur ce type de modèle semble intéressante. Différents niveaux d'interactions peuvent être définis sans qu'ils soient hiérarchisés : la plateforme serait un commun au bénéfice des territoires dont la métropole serait le pourvoyeur de ressources. Selon la théorie des communs et de sa théoricienne principale Elinor Ostrom, il faut laisser les acteurs organiser librement leurs relations⁵² pour obtenir les meilleurs résultats⁵².

Nous le voyons ici, penser notre plateforme en termes stricts de répartition de compétences peut sembler restrictif au regard des nouvelles formes d'utilisation de ressources communes dans la sphère économique. L'expérimentation TZCLD repose sur une dynamique bottom-up dans laquelle les personnes privées durablement d'emploi dictent (à travers leurs compétences et leurs désirs) la nature des activités développées par les entreprises à but d'emploi. L'expérimentation ne répond pas aux standards économiques du marché de l'offre et de la demande, et se fonde par ailleurs sur la non-concurrence avec les activités préexistantes sur un territoire. De ce fait, une organisation égalitaire de la gestion de la plateforme serait la plus à même de correspondre à la philosophie du projet TZCLD, bien qu'elle pourrait s'avérer moins efficace qu'une gouvernance hiérarchique classique.

Conclusion

Apparu en 2010 et consolidé en 2014 au travers de la loi MAPTAM, la Métropole lyonnaise est une institution unique en France. Se substituant au département du Rhône et à la Communauté urbaine de Lyon, cette jeune entité possède d'importantes compétences.

Nous avons tenté d'explicitier par la recherche les méthodes de fonctionnement et d'action d'une Métropole. Il s'avère que ces dernières prennent une multiplicité de formes différentes, et, dès lors, il est plus pertinent de se focaliser sur la Métropole de Lyon. Cette institution est caractérisée par une dominance forte du fonctionnement par projet. Du fait

⁵¹ Cornu Marie, Orsi Fabienne, Rochfeld Judith (dir.), « Dictionnaire des biens communs », Presses universitaires de France, 2017.

⁵² Weinstein Olivier, « Comment comprendre les « communs » : Elinor Ostrom, la propriété et la nouvelle économie institutionnelle », Revue de la régulation [En ligne], 14 | 2e semestre / Autumn 2013, mis en ligne le 13 février 2014, consulté le 25 février 2022

notamment de l'impossibilité de piloter l'ensemble des actions dans leur détail, la logique de projet permet un moindre contrôle de la part de la Métropole ainsi qu'une plus grande autonomisation des équipes projet.

Nous avons ensuite rappelé l'historique du projet Territoire Zéro Chômeurs de Longue Durée. La première phase en 2016 avait accrédité entre autres le territoire de Villeurbanne Saint Jean. La deuxième phase, actuellement en cours, voit sept nouveaux territoires de la Métropole travailler à leur accréditation. Cette multiplication des initiatives TZC sur le territoire métropolitain invite alors à réfléchir à des règles de gouvernance pour régir les relations entre les territoires, la métropole, les autres acteurs de l'insertion, ainsi que les multiples partenaires du projet (entreprises, grands comptes...).

C'est dans ce cadre de questionnement sur la gouvernance interterritoriale et métropolitaine que notre groupe issu de la *Public Factory* s'est inscrit. Pour réaliser notre mission, nous nous sommes nourris des exemples d'autres territoires faisant face à des situations similaires, comme la Métropole de Lille ou le Grand Paris.

La Métropole de Lille avait une place prépondérante dans la gestion des territoires TZC. Cet exemple de volontarisme métropolitain a été interrogé par les structures nationales du projet TZCLD. Craignant une rupture du principe de subsidiarité et réaffirmant leur volonté de donner un maximum de poids au terrain et aux territoires, le Fonds d'expérimentation a invité la Métropole lilloise à revoir sa position d'impulsion des candidatures vers une posture plus accompagnatrice, plus aidante.

Cette crainte d'une dépossession des territoires au profit de la métropole a été confirmée par les entretiens que nous avons pu réaliser avec de multiples personnes engagées dans le projet. La concordance des inquiétudes du Fonds et du terrain ont été très éclairantes pour la suite de notre travail. Il est apparu clair que la solution de gouvernance devrait être un intermédiaire plutôt qu'une structure purement intégrée à la métropole.

Le partage des compétences entre métropole et territoires nécessitait une interface, un espace entre les deux échelons qui pourrait à la fois servir de garant des règles de gouvernance, mais aussi venir en appui aux territoires en leur fournissant différents services (identifiés comme étant non nécessaires à avoir au niveau territorial). Ce rôle sera assumé par la "plateforme".

Cette structure sera notamment chargée de faire évoluer et/ou appliquer le RACI (voir annexe), fondement de la répartition des compétences entre Métropole et territoires (équipes projets principalement).

Elle viendra aussi soutenir les activités des territoires en déployant un catalogue de services à leur disposition. À travers 8 services initiaux (exhaustivité, évaluation,

communication, gouvernance, pilotage, ressource et gestion du consensus métropolitain) la plateforme concrétise la volonté de mutualisation des compétences. Elle permet ainsi de décharger les territoires d'activités non essentielles à leur fonctionnement tout en respectant le principe fondamental de subsidiarité. Son fonctionnement se doit d'être le plus flexible possible pour éviter de retomber dans l'écueil d'une centralisation métropolitaine.

Nous avons voulu placer notre analyse au plus près du terrain en analysant les dynamiques de prises de décisions et de management au sein des organisations et en plus particulier de la Métropole de Lyon. D'autres notions seraient intéressantes à rapprocher de ce projet, notamment la notion de communs. C'est ce que nous questionnons à la fin de notre analyse. Les systèmes de gouvernance par les communs, placés comme ne relevant ni du marché ni de l'État, définissent des modes de gouvernance nouveaux basés sur l'auto-organisation des acteurs. Ces méthodes définies dans les travaux d'Elinor Ostrom pourraient être intéressantes à mettre au cœur de la plateforme pour éviter la centralisation trop forte des compétences et de la décision par un acteur.

4. Bibliographie

ARAB Nadia, IDT Joël, LEFEUVRE Marie-Pierre, « L'inter-institutionnalité technique au cœur de la construction métropolitaine », *Espaces et sociétés*, 2015/1-2 (n° 160-161), p. 189-203. DOI : 10.3917/esp.160.0189. URL : <https://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2015-1-page-189.htm>

Association TZ, URL : <https://www.tzcltd.fr/decouvrir-lexperimentation/lassociation-tzcltd/>

« À Villeurbanne, les leçons contrastées du dispositif « Zéro chômeur » | Mediacités », consulté le 31 janvier 2022, URL : <https://www.mediacity.fr/solutions/lyon/2021/12/14/a-villeurbanne-les-lecons-contrastees-du-dispositif-zero-chomeur/>.

« Base des aires d'attraction des villes 2020 | Insee », consulté le 28 mars 2022, URL : <https://www.insee.fr/fr/information/4803954>.

BLATTER Joachim et INGRAM Helen, « States, Markets and beyond: Governance of Transboundary Water Resources », *NATURAL RESOURCES JOURNAL*, vol. 40, p. 36.

BOURDIN Alain, « L'action métropolitaine, version française », *Espaces et sociétés*, 2015/1-2 (n° 160-161), p. 173-187. DOI : 10.3917/esp.160.0173. URL : <https://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2015-1-page-173.htm>

CHABROL Raymond, « Abstract », *Revue française des affaires sociales*, 2001, no 3, pp. 71-79.

CHEBOTAREVA Mariia et FRIEDRICH Peter, « Microeconomic Models of Functional Overlapping Competing Jurisdictions (FOCJs) », *SSRN Electronic Journal*, 30 juin 2017, doi:10.2139/ssrn.3047183.

« Code général des collectivités territoriales - Légifrance », consulté le 28 mars 2022, URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006070633/>.

CORNU Marie, ORSI Fabienne, ROCHFELD Judith (dir.), « Dictionnaire des biens communs », Presses universitaires de France, 2017.

ELBAUM Mireille, « Les indicateurs de performance en matière de politiques sociales », *Revue de l'OFCE*, 2009, vol. 111, n° 4, pp. 39-80.

« FOCJ », consulté le 28 janvier 2022, URL : https://zims-en.kiwix.campusafrika.gos.orange.com/wikipedia_en_all_nopic/A/FOCJ.

France Inter ; La belle expérience des Territoires zéro chômeur longue durée. Affaires sensibles (11/01/2022). URL : <https://www.franceinter.fr/emissions/affaires-sensibles/affaires-sensibles-du-mardi-11-janvier-2022>

GALIMBERTI Deborah, LOBRY Sylvaine, PINSON Gilles et al., « La Métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunale », Hérodote, 2014/3 (n° 154), p. 191-209. DOI : 10.3917/her.154.0191. URL : <https://www.cairn.info/revue-herodote-2014-3-page-191.htm>

Grand Lyon la métropole, délibération n°2019-3547 du 24 juin 2019. URL : <https://www.grandlyon.com/delibs/pdf/Conseil/2019/06/24/ANNEXE/2019-3547.pdf>

Grand Lyon la métropole, « La loi MAPAM », consulté le 31 mars 2022. URL : <https://www.grandlyon.com/metropole/la-loi-mapam.html>

Grand Lyon la métropole, « Pacte de cohérence métropolitain 2021-2026 », p. 44. URL : https://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/media/pdf/institution/20210316_pacte-coherence-metropolitain.pdf

Grand Lyon la métropole, « Pacte Territorial d'Insertion pour l'emploi (PTI'e) », juin 2019. URL : <https://www.grandlyon.com/delibs/pdf/Conseil/2019/06/24/ANNEXE/2019-3547.pdf>

Grand Lyon la métropole « PMI'e 2022 2026. Cahier 1 ». URL : https://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/media/pdf/insertion/20220222_pmie_2022-2026_cahier1.pdf

Grand Lyon la métropole, « Programme d'insertion métropolitain pour l'emploi (PMI'e) 2016-2020 ». URL : https://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/media/pdf/insertion/20151201_gl_prog_metro_insertion_emploi_2016_2020.pdf

HERNANDEZ Solange, « Paradoxes et management stratégique des territoires : Étude comparée de Métropoles européennes », Vie & sciences de l'entreprise, 2008/1 (N° 178). DOI : 10.3917/vse.178.0054. URL : <https://www.cairn.info/revue-vie-et-sciences-de-l-entreprise-2008-1-page-54.htm>

« Ideas and Foreign Policy Edited by Judith Goldstein and Robert O. Keohane | Hardcover », Cornell University Press, consulté le 28 janvier 2022, URL : <https://www.cornellpress.cornell.edu/book/9780801429316/ideas-and-foreign-policy/>.

JOURDAIN Édouard, « Les Communs », *Presses Universitaires de France*, 2021, page 5.

LAFORE Robert, « La métropolisation de l'action publique : impacts sur l'action sociale », *Millénaire3*, juin 2015, 13 p.

LAFORE Robert, « Où en est-on du "département-providence" ? », *Informations sociales*

« La politique de la ville : compétence propre ou agencement de compétences ? | Cairn.info », consulté le 28 janvier 2022, URL : <https://www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2001-3-page-71.htm>.

LASNIER Yann et RIQUIER-SAUVAGE Dominique « Les Métropoles : apports et limites pour les territoires », *Lecese.fr*, octobre 2019. Consulté le 24 janvier 2022, URL :

https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2019/2019_24_Métropoles_territoires.pdf

« Les compétences intercommunales », *Le CNFPT*, 31 juillet 2020, consulté le 31 janvier 2022, URL : <https://www.cnfpt.fr/s-informer/bouquets-ressources/competences-intercommunales>.

Le Met' – Le magazine de la Métropole de Lyon. N°28 Janvier/Février 2022. URL :

<https://met.grandlyon.com/tous-les-numeros-du-met/>

« L'intercommunalité, une constante des réformes territoriales », *Vie publique.fr*, consulté le 24 janvier 2022, URL : <https://www.vie-publique.fr/eclairage/38665-lintercommunalite-une-constante-des-reformes-territoriales>

« LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (1) ».

« LOI n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique (1) »

MERTENS DE WILMARS M. et MARÉE M. "La performance de l'entreprise sociale : définitions et limites d'une évaluation monétaire.", *Revue Internationale PME*, 25, no. 3-4 (2012): 91-122. : <https://orbi.uliege.be/handle/2268/146896>

« Pacte de cohérence métropolitain 2021-2026 », consulté le 31 janvier 2022, URL : https://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/media/pdf/institution/20210316_pacte-coherence-metropolitain.pdf.

« Product Details - Cornell University Press », consulté le 28 janvier 2022, URL : <https://www.cornellpress.cornell.edu/book/9780801429316/ideas-and-foreign-policy/#bookTabs=1>.

« Quel bilan pour les territoires zéro chômeur de longue durée ? », Vie publique.fr, consulté le 31 janvier 2022, URL : <https://www.vie-publique.fr/en-bref/279473-quel-bilan-pour-les-territoires-zero-chomeur-de-longue-duree>.

« Quelles compétences et quelle organisation pour les métropoles ? », Vie publique.fr, consulté le 28 mars 2022, URL : <https://www.vie-publique.fr/fiches/20127-competences-et-organisation-des-metropoles>.

SERIN Ludovic, « Mutualisation des compétences », 2014, p. 7. URL : http://www.crdaenvironnement.org/IMG/pdf/Mutualisation_des_competences.pdf

SOULÉ Véronique ; Patrick Valentin combattant du droit à l'emploi. ATD Quart-Monde (01/02/2016). URL : <https://www.atd-quartmonde.fr/patrick-valentin-combattant-droit-a-lemploi/>

« Transferts de compétences | collectivites-locales.gouv.fr », consulté le 28 janvier 2022, URL : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/transferts-de-competences>.

« Union européenne : que sont les principes de subsidiarité et de proportionnalité ? », Vie publique.fr, consulté le 31 janvier 2022, URL : <https://www.vie-publique.fr/fiches/20359-union-europeenne-principes-de-subsidiarite-et-de-proportionnalite>.

Ville de Paris, Projet de délibération « 2021 DAE 155 Développement et accélération de l'expérimentation « Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée » à Paris », 2021

WEINSTEIN Olivier, « Comment comprendre les « communs » : Elinor Ostrom, la propriété et la nouvelle économie institutionnelle », Revue de la régulation [En ligne], 14 | 2e semestre / Autumn 2013, mis en ligne le 13 février 2014, consulté le 25 février 2022

5. Annexes

A. Les missions de l'équipe projet



Tableau qui regroupe les différentes missions de l'équipe projet dans la gestion des TZCLD, ce qui a servi de point de départ pour élaborer le RACI.

B. Les métiers de l'EBE



Identification des différentes tâches d'une entreprise à but d'emploi (EBE).

C. Extrait de la matrice de responsabilités (RACI)

Mission	R - Responsable	A - Accountable	C - Contributor	I - Informé
1. Organiser les CLE				
1.1 Animer les réunions du CLE	Territoire			
1.1.1 Faire vivre le processus de décision	Territoire			
1.1.2 Etablir les ordres du jour	Territoire			
1.1.3 Etablir les comptes rendus des réunions	Territoire			
1.1.4 Mobiliser de nouveaux intervenants	Si locaux : Territoire Si métropolitains : plateforme	Si locaux : Territoire Si métropolitains : plateforme	Métropole + Territoire	Métropole + Territoire
1.2 Préparer les réunions en amont	Territoire			
1.3 Etablir les règles de fonctionnement	Territoire			
2. Activités : Identifier les travaux utiles avec les acteurs du territoire				
2.1 Recenser les besoins non satisfaits (process général)				
2.1.1 Rechercher les activités (voir détails entreprises / habitants ci-dessous)	Territoire	Territoire	Plateforme pour valoriser les activités	Plateforme
2.1.2 Déterminer si l'activité est au niveau métropolitain et gérer le portefeuille d'activités	Plateforme	Territoire concerné (la plateforme n'impose rien)	Territoire	
2.1.3 Mobiliser la grille de complémentarité et valider	Si interterritorial : plateforme pour i Si local : territoire concerné	Territoire (CLE valident toujours)	Plateforme	
2.1.4 Modéliser les activités inter-territoriales (interface coordonnée, modèle commun et production distribuée)	Plateforme	Plateforme	Territoire	
2.1.5 Modéliser les activités territoriales	Territoire	Territoire		Plateforme
2.2 Recenser les besoins exprimés par les habitants				
2.2.1 Mettre en place des actions de concertation avec habitants	Territoire	Territoire		
2.3 Recenser les besoins exprimés par les entreprises				
2.3.1 Piloter les partenariats opérationnels avec les comptes clefs	Plateforme Territoire	Plateforme	Territoire	
2.3.2 Piloter les partenariats avec les entreprises locales	Territoire	Territoire		Plateforme
2.4 Animer une interface avec les acteurs de l'accompagnement à la création d'entreprises sociales pour détecter les besoins	Plateforme	Plateforme		Territoire

Extrait de notre livrable RACI, qui détaille « qui fait quoi ? » par rapport aux différentes missions de l'équipe projet. La première version a été réalisée à l'issue de notre séminaire du 5 octobre, et il nous a permis de commencer à voir pour quelles missions la plateforme pourrait être compétente.

D. Extrait du catalogue de services

Service	Activités : Identifier et concevoir les activités de niveau métropolitain			
Besoins couverts / plus-value du service	Cible / destinataire	Partenaires / Contributeurs	Activités	Livrables
<ul style="list-style-type: none"> - La génération d'activités complémentaires et non concurrentes entre les différents territoires pouvant bénéficier à chacun - La génération de liens entre les différents territoires de la métropole - L'apport de visibilité sur l'ensemble des activités dans les différents territoires - La limitation des effets de concurrence entre les territoires sur des activités proches 	- Les équipes projets des TZC	<ul style="list-style-type: none"> - Les entreprises contributrices au portefeuille d'activités- - Les acteurs de l'accompagnement à la création d'entreprises sociales (Anciela, Ronalpia, Alter'Incub, le Centsept) 	<ul style="list-style-type: none"> - Recenser les activités aux niveaux métropolitain et inter-territorial en lien avec les territoires et gérer le portefeuille d'activités 	<ul style="list-style-type: none"> - Une liste des activités métropolitaines et inter-territoriales en lien avec les territoires - Une modélisation des activités inter-territoriales en fonction des priorités définies en commun - Voir tableau des activités inter-territoriales - CR des réunions organisées via l'interface
	- Les EBE des territoires	- La MMIE	<ul style="list-style-type: none"> - Mobiliser la grille de complémentarité au niveau inter-territorial en lien avec les CLE des territoires 	
		- La collectivité Métropole sur ses politiques publiques	<ul style="list-style-type: none"> - Modéliser les activités inter-territoriales (interface coordonnée, modèle commun et production distribuée) 	
		Canaux de partage	<ul style="list-style-type: none"> - Piloter les partenariats opérationnels pour le développement d'activités 	
		<ul style="list-style-type: none"> - Nouvelle interface entre Plateforme & acteurs de l'accompagnement à la création d'entreprises sociales 	<ul style="list-style-type: none"> - Créer une interface avec les acteurs de l'accompagnement à la création d'entreprises sociales pour détecter les besoins - Mobiliser les financeurs 	
Ressources	1 personne dédiée au sein de la métropole			
Point de vigilance	Prendre en compte les savoir-faire propres à chaque territoire et les relations déjà tissées avec les partenaires et entreprises sur le terrain			

Extrait de notre catalogue de services que proposera la plateforme. Ici on peut voir le service « Activités », découpés en plusieurs catégories, par exemple les besoins couverts par ce service, les livrables associés, ou encore un découpage en plusieurs activités que comprend ce service.

E. Tableau des différents entretiens réalisés

Date	Personne Interrogée	Fonction	Type d'entretien	Étudiant
29/11/2021	Marine Morel	Cheffe de projet Vénissieux	Opérationnel	Hugo
01/12/2021	Abdoulaye Toure	Chef de projet Saint-Fons	Opérationnel	Julia
02/12/2021	Mathieu Garabédian	Adjoint maire Villeurbanne	Stratégique	Martin
06/12/2021	Sandrine Jacquot et Marie-Anne Aubert	DDETS	Stratégique	Hugo
13/12/2021	Nicolas Thomas	Chef de projet Lyon 8	Opérationnel	Nathan
10/01/2022	Henri Jacot	Spécialiste Évaluation	Opérationnel	Charlotte
19/01/2022	Olivier Berzane	Maire de Lyon 8ème	Stratégique	Charlotte/Nina
21/01/2022	Joachim Rocamora	Spécialiste Évaluation	Opérationnel	Charlotte
14/02/2022	Camille Delpy et Virginie Darmont	Directrice de la PILE (Paris)	Opérationnel	Nina/Charlotte/Hugo
17/02/2022	Christiane Demontès	Membre CA du Fonds ET, ancienne élue Saint-Fons	Stratégique	Nina/Julia
23/02/2022	Léonard Baudry Barbara Laurent	Directeur évaluation pour le Fonds et chargée d'accompagnement Asso TZ	Stratégique	Marion/Hugo/Nathan

F. Slide de présentation de la plateforme

La plateforme métropolitaine au service des territoires

Les enjeux de la plateforme:

Avec l'arrivée de nouveaux territoires expérimentaux sur la Métropole de Lyon, émerge la nécessité d'un espace d'échanges et de coopération entre les territoires:

- Eviter le dédoublement fonctionnel: regrouper les services mutualisables au sein d'une entité unique pour réduire les coûts.
- Des chefs de projet épaulés dans leurs missions: consacrer plus de temps pour leur territoire.
- Un espace d'échange, d'entraide, de coopération entre les différents territoires expérimentaux
- Une logique d'efficacité: utilisation des outils de la Métropole, vision d'ensemble pour les activités interterritoriales, ...

Une plateforme construite dans l'esprit des principes fondamentaux de l'expérimentation:

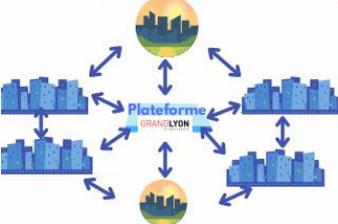
- Pas de suppression de compétences aux communes.
- Respect de la primauté du territoire.
- Principe de subsidiarité.

Une conception en collaboration avec les parties-prenantes de l'expérimentation :

- Ateliers participatifs animés par l'équipe Public Factory
- Réalisation d'entretiens individualisés.
- Co-production entre l'équipe Public Factory, Le Booster et la Métropole.

Une plateforme, des services multiples:

- **Identifier et concevoir les activités de niveau métropolitain:** recensement des activités à traiter au niveau métropolitain, ...
- **Mettre en place et partager des processus d'évaluation commun:** contribution à l'évaluation nationale.
- **Piloter et rendre compte:** participer aux travaux de l'équipe de l'expérimentation nationale
- **Assurer la communication sur le projet global et vers les partenaires métropolitains.**
- **Contribuer à l'exhaustivité:** repérage PPDE via des outils métropolitains, accompagner les salariés à la mobilité extérieure après un passage en EBE (programme rebooster).



Nous avons réalisé cette slide de présentation de la plateforme pour pouvoir la présenter lors des différents entretiens stratégiques réalisés.