

**Béraud Mathieu**

Maitre de conférences économie  
Université de Lorraine, 2L2S-GREE, Nancy, France

**Higelé Jean-Pascal**

Maitre de conférences sociologie  
Université de Lorraine, 2L2S-GREE, Nancy, France

**L'expérimentation Territoire zéro chômeur de longue durée au prisme de ses contradictions**

Le Parlement a adopté en 2016 une loi « d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée » plus connue sous le nom de « territoire zéro chômeur de longue durée » (TZCLD). Avant sa traduction en loi, ce projet porté par l'association ATD Quart Monde a fait l'objet d'une expérimentation sur cinq territoires dont un en Meurthe-et-Moselle (Communauté de communes de Colombey-les-Belles et Sud-Toulois) sur lequel nous avons entamé une enquête (encadré ci-dessous). La recherche doit se poursuivre sur la durée de l'expérimentation mais nous proposons ici une première analyse des enjeux et des tensions dans la construction et la mise en œuvre de cette expérimentation.

Cette expérimentation permet d'interroger les formes d'institution de l'emploi. Il est à cet égard intéressant de voir comment ce dispositif visant la résorption du chômage de longue durée, tout en étant a priori à contre-sens du mouvement de marchandisation du travail puisqu'il s'agit de contourner un marché du travail défaillant, continue pourtant de mobiliser le cadre de l'emploi pour penser l'accès au travail (travail au sens d'une activité auquel on reconnaît une valeur économique par une rémunération). La pratique de définition du contenu des emplois, dans le cadre de cette expérimentation, est censée s'écarter des pratiques habituelles puisque un des principes affirmés par les porteurs locaux et nationaux du projet est que ce n'est pas la demande marchande qui crée l'emploi mais le projet, l'envie ou la compétence porté par la personne au chômage. Sous les traits d'un droit (opposable ?) à l'emploi émerge une possible forme de droit au salaire, puisqu'il ne s'agit pas tant de promouvoir une demande de travail avec une sorte d'employeur « en dernier ressort » mais de muer le projet d'un chômeur en travail par sa valorisation salariale.

Pour autant, nos premières observations montrent les difficultés à concrétiser cette interprétation de valorisation du travail à contrecourant des pratiques instituées d'emploi. Les chômeurs de longue durée « proposant »<sup>1</sup>, mais aussi les porteurs du projet sur le territoire observé, ont du mal à se dégager des schémas classiques de représentation de l'emploi, éprouvant une vraie difficulté à émanciper le travail de sa lecture marchande classique d'appariement de l'offre à une demande de travail liée à un besoin identifié. C'est cette tension entre la valorisation d'un projet par de l'emploi sur mesure et celle classique de l'offre d'emploi pour répondre à un besoin que nous souhaitons éclairer dans la perspective future d'interroger les formes d'institution du travail et les contradictions qu'elles amènent.

Dans une première partie nous revenons sur les principaux principes du dispositif tels qui ont été définis au moment de la traduction du projet d'ATD quart monde en loi d'expérimentation, nous examinons par ailleurs les étapes et le travail des porteurs du projet pour que ce dernier soit adopté sous forme de loi d'expérimentation, ainsi que les actions conduites au plan local pour que l'expérimentation soit acceptée par le plus grand nombre et qu'elle puisse aboutir. Dans une deuxième partie nous mobilisons notre terrain d'enquête pour entrer dans l'examen des modalités concrètes de la mise en œuvre du dispositif au niveau du territoire de Colombey-les-belles. C'est sur les deux lectures du dispositif que nous focalisons

---

<sup>1</sup> Selon le terme adopté par les participants à l'expérimentation.

notre analyse, à savoir une lecture à la lettre du dispositif et qui lui confère son caractère novateur (partir des personnes, de leurs compétences, savoir-faire, souhaits) et une lecture plus traditionnelle, mais surtout plus pragmatique, visant à raisonner en termes d'emploi aidé et de champ des possibles en matière de développement économique, par exemple en adoptant une logique de filière.

### **Méthodologie d'enquête**

Notre enquête a débutée 6 mois après le démarrage du projet (en janvier 2015) et devrait se poursuivre durant les différentes phases de l'expérimentation prévue pour durer 5 ans. Le territoire retenu pour nos observations est celui de la communauté de communes de Colombey-les-belles dans le canton du Sud toulouais.

Au total, nous avons réalisé des entretiens approfondis avec une quinzaine d'acteurs partie prenante de l'expérimentation : les membres de l'équipe de pilotage du projet, l'élu responsable du portage, un animateur de l'association ATD, la direction de l'entreprise à but d'emploi (EBE), des chômeurs devenus salariés de l'EBE). Nous avons également participé, comme observateurs, à différentes réunions d'échanges et d'informations qui ont été menées auprès des chômeurs de longue durée sur le territoire, ainsi qu'à quelques entretiens individuels conduits auprès des chômeurs de longue durée qui ont répondu à l'invitation de la communauté de communes à participer au projet. Nous avons également pu observer différentes réunions de pilotage et de mise en œuvre du dispositif (comité local de suivi de l'expérimentation, conseil d'administration de l'EBE, groupe de travail de mise en œuvre de l'activité ressource).

## **1. TZCLD: principes du projet et travail de conviction**

Le projet TZCLD initié par ATD Quart Monde repose sur l'idée suivante : les ressources mobilisées pour traiter le chômage de longue durée (allocations, accompagnement social, surcout de santé, etc..) pourraient être redéployées de façon à créer de nouveaux emplois « complémentaires » qui permettraient en outre de répondre à des besoins socialement utiles mais pas forcément solvables en l'état. De ce projet sont donc attendues à la fois l'insertion des personnes durablement écartées du marché du travail et une dynamisation économique territoriale, sans surcout majeur pour la société.

### **1.1. Les quatre principes cardinaux du projet amendés par la loi d'expérimentation**

Pour imaginer ce droit à l'emploi, le projet d'ATD, qui sera ensuite amendé lors de la conversion du projet en loi d'expérimentation, repose sur quatre principes.

#### **1.1.1. Un employeur sur mesure pour les projets des chômeurs**

Le déploiement du dispositif s'incarne dans la création d'Entreprises à But d'Emploi (EBE). Il s'agit de pallier l'absence d'employeurs pour les chômeurs de longue durée (CLD) d'un territoire en instaurant un employeur « sur mesure ». Pour ATD, le problème n'est pas l'employabilité des CLD mais leur capacité à trouver un employeur à même de mettre en œuvre leurs compétences. ATD forge à cet égard un concept : « ce qui est en cause, c'est

« l'employeurabilité » des entreprises, c'est-à-dire leur capacité à employer ces personnes, plus que l'employabilité de celles-ci (...) » (note de présentation ATD, p. 5). Il s'agit donc de remédier à ce manque d'employeurabilité en créant des EBE. Le projet prévoit ainsi de partir des projets des chômeurs eux-mêmes, l'EBE étant un employeur « sur mesure », support au déploiement des projets des CLD. Il y a donc l'ambition d'une forme de renversement de la logique d'emploi : le contenu de l'emploi n'est plus déterminé par l'employeur mais par le salarié lui-même.

### **1.1.2. Un emploi subventionné en CDI**

Les dispositifs d'emplois aidés ont pour principe le caractère limité dans le temps des contrats et des aides à l'emploi. L'emploi aidé est pensé comme un tremplin vers l'emploi normal. Le programme TZCLD rompt avec la contrainte d'échéance de l'emploi aidé. Il s'agit de laisser le temps aux travailleurs de s'inscrire dans la durée pour améliorer leur réinsertion effective. A cet égard, les emplois proposés dans les EBE sont des CDI de droits commun, à temps plein ou à temps partiel choisi. Il ne s'agit donc pas d'emplois aidés au sens d'un statut juridique spécifique mais d'emplois subventionnés, en théorie par redéploiement des budgets de gestion du chômage, en réalité par un fonds d'expérimentation dédié avec d'éventuels compléments abondés par exemple par les conseils départementaux.

L'idée de faire du dispositif un moyen de transition vers l'emploi classique reste toutefois sous-jacente chez les promoteurs du projet qui envisagent un turn-over dans l'EBE comme dans la loi qui encourage les sorties du programme vers des emplois du marché du travail « *ordinaire* » en permettant au salarié de suspendre son contrat de travail pour réaliser une période d'essai dans un emploi de droit commun.

### **1.1.3. Exhaustivité du dispositif**

Le dispositif va plus loin que la mise en place d'une structure d'insertion supplémentaire. Il s'agit d'offrir un droit opposable à l'emploi. Le projet avait d'ailleurs à l'origine deux noms différents : TZCLD qui s'est imposé, mais aussi « l'emploi conçu comme un droit » (référence explicite au droit au travail prévu dans la Constitution). L'EBE doit donc « élaborer le recrutement en CDI à temps choisi de tous les CLD qui lui seront présentés » (op. cit., p.11). Le dispositif s'adresse donc à l'ensemble des CLD du territoire « sans exception », ce qu'ATD désigne comme « l'exhaustivité territoriale ». En ce sens, le projet ambitionne de dépasser la logique sélective de l'IAE qui a un effet d'écroulement et conduit la plupart du temps à l'éviction des personnes supposées porter le moins de chance de succès de réinsertion professionnelle. Au contraire, le principe d'exhaustivité renvoie au postulat d'ATD Quart monde que « nul n'est inemployable » et que chacun « qui en a l'âge et les moyens a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi ». Les seules restrictions posées par le législateur d'accès à un emploi de l'EBE sont d'être demandeur d'emploi inscrit depuis plus d'un an et résident depuis plus de 6 mois sur le territoire. Notons que l'exhaustivité est jugée possible parce que le dispositif est censé être neutre d'un point de vue budgétaire, ce qui est en réalité un argument rhétorique et dépendra *in fine* du budget du fonds d'expérimentation. Par ailleurs, cet équilibre budgétaire est basé sur la limitation au Smic des rémunérations. Ce n'est pas sans soulever des interrogations puisque rien n'indique *a priori* que les emplois créés seront peu qualifiés. La question des activités déployées et de leur rentabilité pour équilibrer le budget de l'EBE reste donc posée et à mesurer à l'aune du dernier principe qui gouverne le programme.

#### **1.1.4. Des emplois complémentaires, une économie interstitielle**

Le projet conçoit la création d'emplois comme devant être « complémentaires », relevant d'une « économie interstitielle » cofinancée par la collectivité, répondant à des travaux utiles non satisfaits. Ces emplois ne doivent pas rentrer en concurrence avec les emplois « ordinaires ».

L'idée d'ATD est que le travail ne manque pas. Certains travaux ne sont pas ou plus réalisés parce qu'ils ne sont pas solvables. L'EBE pourrait les prendre en charge: en partant « des compétences et des souhaits de toutes les personnes concernées, les futurs responsables des EBE [doivent] rechercher parmi l'ensemble des travaux utiles répondant aux besoins des divers acteurs du territoire (habitants, entreprises, institutions,...) ceux qui correspondront aux savoir-faire de celles-ci » (ibid., p.1). La condition essentielle est « d'assurer une parfaite étanchéité avec le secteur concurrentiel en ciblant la réalisation de travaux semi-solvables à l'image des chantiers d'insertion » (ibid., p 2). « Le projet doit pouvoir réussir à condition que ces sommes réallouées ne soient pas absorbées par l'économie actuelle, à travers des effets d'aubaine, mais qu'elles servent à créer des emplois réellement supplémentaires, n'entrant pas en concurrence avec les emplois existants » (ibid., p.7).

Il n'y a rien de neuf dans cette vision des emplois à développer par rapport aux pratiques habituelle de l'IAE. Toutefois le dispositif multiplie la contrainte par rapport aux situations des diverses structures de l'IAE puisque l'EBE est censée partir des projets des CLD, multipliant ainsi les activités et donc les risques de concurrence.

#### **1.2. De la construction du projet à sa mise en œuvre : travail de conviction et démarrage marqué d'incertitudes**

Le dispositif tel que nous venons de le présenter est le résultat d'une longue maturation. Une première tentative d'ATD avait déjà été menée en 1995, mais échouera faute d'un support légal nécessaire à l'expérimentation. Le projet ressurgit en 2011, porté au niveau national. Il est notamment présenté en 2012 lors de la Conférence nationale interministérielle contre la pauvreté et l'exclusion sociale dont l'objectif affiché était d'« imaginer les politiques sociales du 21<sup>ème</sup> siècle ». Cela restera à court terme sans effet, mais relance l'association dans la promotion du projet. ATD va endosser le rôle *d'entrepreneur de cause* ou *d'entrepreneur de morale*<sup>2</sup>.

##### **1.2.1. Le travail de conviction pour obtenir une loi d'expérimentation**

Instruit de l'échec de la première tentative, ATD adopte une stratégie de lobbying pour obtenir la loi d'expérimentation qui conditionne le succès du projet. L'enjeu du travail de communication est de convaincre d'une forme d'épuisement de l'efficacité des politiques publiques à l'égard du chômage de longue durée et donc de la nécessité de renouveler le registre de l'action publique, ce que traduit la formule médiatisée lors de la promotion du projet : « on n'a pas tout essayé contre le chômage de longue durée ! ».

Pour ATD, le problème des politiques publiques de lutte contre le chômage de longue durée est leur défaut de diagnostic quant aux véritables causes de celui-ci. Pour l'association, le problème n'est pas que les chômeurs sont inemployables, mais que les chômeurs ne trouvent pas d'employeurs pour mettre en œuvre leurs compétences. Le problème, c'est l'absence *d'employabilité* des CLD. Dans cette perspective l'association qualifie en creux les dépenses publiques liées au chômage (allocations, les surcoûts de santé, de délinquance, etc.)

---

<sup>2</sup> cf. Becker H. (1985), *Outsiders*, Metaillé.

comme relevant d'une forme de gâchis, puisqu'elles pourraient être réutilisées plus utilement à employer des personnes et répondre à des besoins utiles non satisfaits.

L'entreprise de cause d'ATD doit déboucher sur une mise à l'agenda politique. L'association travaille à cet égard à l'enrôlement de territoires pilotes volontaires préfigurant ce que pourrait être l'expérimentation en pratique, et ce faisant recrute des relais militants du projet à travers les élus des territoires, y compris des députés, des militants associatifs ou des CLD mobilisés à cette occasion.

Cinq territoires accepteront de s'engager dans le projet sans garantie d'aboutir, dont la Communauté de Communes de Colombey-les-Belles (notée CC) sur laquelle nous avons entamé une étude empirique dès juin 2015. Le travail d'enrôlement territorial commence par un travail de conviction auprès du directeur et du président de la CC, qui eux-mêmes sont des relais auprès des maires du territoire pour imposer comme légitime le projet d'ATD. La CC vote un budget de 80.000 euros reposant pour partie sur des demandes de subvention auprès notamment du département pour financer un poste de chef de projet, un poste à 60 % d'accompagnement socio-professionnel, du temps de secrétariat et un budget de fonctionnement. Cette « équipe projet » bénéficie en outre du soutien des techniciens de la CC. Sur cette base, s'engage un double travail de mobilisation aux niveaux local et national.

Sur le territoire, l'équipe projet cherche à mobiliser les différents acteurs par un repérage des compétences et souhaits des CLD ainsi que des travaux utiles potentiels. Elle organise onze réunions de présentation auprès des chômeurs et dans la foulée un premier entretien individuel auprès des CLD présents. Sur l'ensemble des environ 500 CLD recensés, 136 participeront aux rencontres organisées à l'été 2015. Les CLD rencontrés sont ensuite sollicités pour un second entretien censé être plus opérationnel, c'est-à-dire mener à la définition d'une « fiche de poste ». Cette seconde vague d'entretiens a concerné environ 40 CLD. L'étape consistant à « répertorier les travaux utiles » s'est faite au travers des rencontres avec les élus, avec des entrepreneurs du territoire ou encore lors des réunions de présentation. Outre le travail de l'équipe projet, la mobilisation locale s'appuie sur les CLD eux-mêmes, qui sous l'impulsion notable du chargé d'insertion s'organisent en association, baptisée « les tailleurs de boulot », pour participer à la mobilisation et à la médiatisation du projet. Cette association, créée au lendemain de la journée de « grève du chômage » - événement organisé sous l'égide d'ATD en octobre 2015 dans les cinq territoires pilotes pour pousser la proposition de loi examinée à l'Assemblée -, deviendra pour la suite du déploiement du dispositif à Colombey, l'interlocuteur représentant les CLD.

Au final, la loi d'expérimentation a été adoptée par un vote unanime à l'Assemblée nationale et au Sénat, ce qui montre l'efficacité du travail de construction du problème public par ATD et l'ensemble des acteurs enrôlés pour promouvoir le dispositif.

### **1.2.2. Une expérimentation marquée d'incertitudes au démarrage**

Si l'entreprise de cause menée par ATD a réussi, le cap franchi avec la loi ne met pas fin au contexte d'incertitude dans lequel se trouvent les 5 territoires pilotes.

Le fonds d'expérimentation mis en œuvre par la loi a lancé un appel à candidature auquel les cinq territoires engagés de longue date ont dû se plier : « quand ils ont lancé le dossier de candidature, on a dû l'avoir fin juillet je crois, pour moi c'était évident que ceux qui avaient mouillé la chemise, qui avaient déjà monté de l'ingénierie, heu son dossier était retenu d'office, j'avais même pas imaginé qu'on pouvait être mis en concurrence » (Pdt CC). Cette réponse à l'appel à candidature n'a pas été sans difficulté pour la CC car le territoire était considéré trop grand par le fonds d'expérimentation pour envisager l'exhaustivité. La proposition d'une montée en charge progressive, par étapes, a permis d'envisager la recevabilité du projet et d'éviter la solution évoquée par les responsables du Fonds de la prise

en compte d'une seule partie du territoire pour l'expérimentation: « C'est des moments difficiles, y a ceux qui disaient attention, le couperet va tomber, si on n'est pas retenu, ça sera de votre faute. Ah effectivement, si le couperet tombe et qu'on est pas dans les clous, heu, parce qu'on n'a pas respecté, et bah du coup on est hors circuit et il faut encore l'expliquer à tout le monde. C'est plus facile de l'expliquer à la moitié du territoire qu'à tout le monde » (Pdt CC).

Le projet est finalement retenu mais les incertitudes sur la recevabilité du dossier de candidature ont retardé l'avancement concret du projet « on a pris beaucoup de retard avec le dossier de candidature, cela nous a plombé, de juillet jusqu'à ce qu'on soit retenu, jusqu'au mois de novembre. On n'avancait plus » (Pdt CC). Cette étape de la candidature franchie, l'enjeu reste celui des financements qui tardent à arriver, en particulier pour assumer l'investissement : « tout ce qui avait été promis en termes de financement, ce n'est pas arrivé, et on refait sans arrêt, il faut des compléments, il faut des dossiers supplémentaires » (Président EBE). « Quand je suis intervenu à l'assemblée nationale, j'avais dit, ne votez pas la loi si vous ne mettez pas en place des moyens. Je veux dire, créer une entreprise, c'est avoir de la trésorerie, c'est avoir des moyens pour investir, on ne crée pas une entreprise en donnant les salaires, enfin ça fonctionne nulle part ça ! » (Pdt CC).

Mais c'est principalement le financement des salaires qui est assuré, et seulement pour la première année : « aujourd'hui, la lisibilité sur le projet elle est là ; on sait que lorsqu'on va démarrer, on a les 18.000 [de subvention à chaque emploi créé], parce que le fonds il a verrouillé avec l'Etat, dans la convention d'objectifs et de moyens, que au moins sur la première année, heu, il y ait l'argent. Mais dans les enjeux de vision, 2019 ou 2018, je ne sais pas, je ne suis pas sûr » (Directeur EBE), car le Fonds d'expérimentation pourrait souhaiter à l'avenir la participation des collectivités et notamment des conseils départementaux concernés pour cofinancer les salaires.

Les difficultés dans la recherche de financement posent directement l'enjeu d'une certaine rentabilité des activités : « Il faut être précis dans ce que cela veut dire d'être rentable, parce que l'équilibre est-ce que c'est avec ou pas l'aide au poste, parce que dans ce cas là, est-ce que j'intègre les 18 000 ou pas ? Heu, pour les animateurs, c'est très simple, j'ai dit il y a très peu d'investissements, c'est essentiellement de la main-d'œuvre, donc j'ai 18 000 qui rentrent, il me reste combien. En fonction de cela, j'ai dit ben, t'équilibres à partir de quoi ? (...) comment on équilibre globalement (...). Mais, je n'ai pas de vision » (Dir. EBE). Au cours d'une conférence auprès d'une fédération de chantiers d'insertion, le Vice-Président de l'EBE évoque pour cette dernière un modèle proche des ESAT, c'est-à-dire qui repose sur un autofinancement qu'il estime à 30 %. Les difficultés de financements sont le lieu commun des entreprises d'insertion voire de nombre d'entreprises classiques. Mais dans ces derniers cas, l'employeur a la main sur les contenus d'activité et d'emplois, contrairement à l'EBE où le projet du chômeur doit être à l'origine du contenu de l'emploi. La contrainte financière participe nécessairement des arbitrages à faire dans le travail de conciliation entre une approche visant à structurer l'emploi à partir de l'offre de travail des chômeurs et une approche à partir du « repérage » de travaux utiles et soutenables financièrement qui appellent une définition des emplois par l'entreprise. En outre, l'éligibilité des activités est simplement soumise à la capacité d'investissement initial. La neutralité budgétaire postulée par ATD se heurte aux montages financiers concrets et ce contexte participe du travail de traduction du dispositif par les acteurs et des luttes d'interprétation entre ceux-ci.

## **2. Une mise en œuvre du projet qui révèle des tensions entre différentes lectures du projet**

Deux grandes lectures du projet se dégagent de nos observations et entretiens. Les phases préparatoires à la mise en œuvre de l'expérimentation révèlent des tensions liées à la façon dont est interprété et concrétisé le projet. Ces tensions ne sont pas méconnues des acteurs qui, conscients du caractère expérimental du dispositif, s'appuient sur une dynamique collective pour construire la proposition sur le territoire de Colombey. Ainsi, les acteurs impliqués dans le projet, qu'ils le portent ou qu'ils en soient aussi les bénéficiaires, se sont tous appropriés l'idée de partir des projets et compétences des CLD pour développer des activités et emplois répondant aux besoins utiles répertoriés sur le territoire. Ils peuvent toutefois mettre davantage l'accent sur l'un ou l'autre des deux volets de la proposition selon leur positionnement (élus, responsables de l'EBE, animateurs du projet, bénévoles, bénéficiaires). Il s'agit pour les participants de s'entendre au fur et à mesure sur le cadre de l'expérimentation qui se construit par tâtonnements.

### **2.1. Une interprétation du projet tournée vers la structuration économique du territoire**

Une première interprétation porte plus l'accent sur le repérage des travaux utiles. C'est une position observée plutôt chez les élus et techniciens de la CC. Ainsi, pour le chargé de mission pour le développement économique, il est légitime et même optimal sur le plan pratique et économique de partir d'un recensement des travaux utiles sur le territoire en imaginant une structuration des activités autour d'un développement de quelques filières. La recherche de travaux utiles qui ne concurrencent pas les activités présentes sur le territoire prend deux grandes orientations.

La première consiste à recenser auprès des élus les tâches qui ne sont plus ou pas assurées, comme de la maintenance d'équipements, de l'entretien courant, mais aussi des services à destination de certaines populations (personnes âgées, isolées, jeunes, etc.). Elle repose sur la préoccupation de répondre à des besoins utiles collectifs et individuels non satisfaits, car l'offre n'existe pas, est insuffisante, ou parce que cette non satisfaction des besoins est due à un défaut de solvabilité des personnes. Cette orientation peut, dans ses formes concrètes, interroger du point de vue de ses effets de concurrence sur l'emploi public. Pour exemple, l'EBE s'est vu confier par la CC la prise en charge de la gestion de son parc matériel afin de répondre aux demandes des communes pour l'installation d'équipements d'animation pour les fêtes et événements dans les villages du territoire. La décision de la CC fait suite au départ du régisseur salarié qui travaillait avec l'aide d'un chantier d'insertion et implique donc le non remplacement d'un emploi (de contractuel). Pour son président : « on a estimé que le service pourrait être meilleur que ce qu'on peut apporter aujourd'hui... avec l'équipe d'insertion, ça posait des problèmes de planning, on ne respectait pas les délais, on refusait certaines prestations car on n'était pas en capacité de le faire, on s'est dit est-ce que l'EBE, si il y avait vraiment une personne dédiée à cette activité, il serait plus en capacité de rendre un meilleur service que ce que l'on fait aujourd'hui ».

La tentation de substituer l'EBE à de l'emploi public est donc présente. Les contacts pris avec les élus des mairies pour recenser les travaux utiles conduisent également à rencontrer des demandes pour des activités dont la mission serait normalement dévolue à la collectivité, mais qui n'est pas suffisamment assurée ou plus du tout en raison du manque de moyens financiers. Ces demandes posent de fait la question des effets d'aubaine et celle de la concurrence, des risques dont l'arbitrage est renvoyé à la vertu du comité local.

La seconde orientation quant à la recherche de travaux utiles répond à la préoccupation des élus de développer l'activité économique en exploitant mieux les potentiels offerts par le

territoire : « vu le nombre d'hectares de forêts que l'on a sur le territoire, on s'est dit il y a une ressource qui n'est pas valorisée à sa juste mesure, il y a des choses à faire sur la ressource. Je pourrais aussi parler sur la laine de mouton (*cf. infra*) » (Pdt CC). Il en va de même pour une autre activité à l'étude et initiée par un maire de la CC : « *le projet miellerie, il part du maire de Battigny, (...), heu donc avec la fête du miel (fête traditionnelle du village) avec des apiculteurs de Battigny, avec toute l'histoire de Battigny autour de l'apiculture* » (chef de projet). Le développement d'activités économiques est pensé pour une production destinée à être écoulée aussi à l'extérieur du territoire, l'utilité des travaux ne se trouve donc plus dans le fait de proposer des services utiles aux habitants, mais plutôt dans le fait d'exploiter une ressource potentiellement rentable et créatrice d'emploi.

Pour le directeur de l'EBE, la nécessité de créer un grand nombre d'emploi pour atteindre l'exhaustivité territoriale - entre 250 et 300 - pousse à s'appuyer sur des ressources présentes et insuffisamment exploitées afin de développer des filières innovantes nécessitant d'importants effectifs de main-d'œuvre. Deux projets pour lesquels la CC a commandité des études de faisabilité et constitué des groupes de travail figurent ainsi dans le dossier de candidature écrit en réponse à l'appel du Fonds d'expérimentation : « la CC a développé un certain nombre de projets, le matelas en laine, le recyclage des textiles Recytex, etc. Ces projets dorment un peu dans les tiroirs aujourd'hui, parce qu'en phase de démarrage, c'est très compliqué de développer ce type d'industrie (...). Pourquoi ne pas profiter aujourd'hui des études qui ont été faites par la CC pour développer des activités comme celles-là au niveau de l'EBE ? Après l'EBE, moi je la vois aussi comme ça, elle peut être un tremplin pour à un moment donné développer une activité qui trouvera sa pérennité après. » (Pdt EBE). L'idée est ici de mobiliser l'EBE comme un outil de lancement d'une activité pouvant s'autonomiser ensuite : « on peut imaginer aussi qu'on la fait porter par l'EBE, et si ça fonctionne bien on coupe la branche et c'est une activité qui part avec les demandeurs d'emploi qui ont été formés là-dessus et devient une entreprise à part » (Pdt CC).

Cette orientation reste toutefois présentée comme une option, le président de la CC précise que ces projets ne rencontreront peut-être pas l'intérêt des CLD et qu'ils devront peut-être être développés en dehors du périmètre de l'expérimentation : « on n'a pas encore mis en adéquation, ce qui existe sur le territoire et les besoins, si ça se trouve on va pas les trouver, peut-être qu'il va falloir recruter hors ce circuit, mais on va toujours prioriser ça et voir si on peut former des gens pour les intégrer directement dedans (...). Aujourd'hui, l'objectif c'est dans l'EBE, mais on peut imaginer que si cela ne fonctionne pas avec l'EBE, on puisse continuer l'activité hors EBE ».

Ces deux orientations placent *in fine* l'accent sur la demande de travail qui est à structurer par un travail d'identification ou de construction, l'offre de travail étant considérée dans sa correspondance à cette demande. Les CLD qui apparaissent en phase avec les besoins identifiés, qui n'ont pas de projet, ou dont le projet ne paraît pas envisageable (au moins dans le cadre de l'EBE et à court terme), devraient dès lors se déterminer sur ces postes : « On essaye de faire en sorte que les gens se déterminent sur un poste plutôt que, nous, imposer un poste. C'est la complexité du projet, on essaye de partir de ce que souhaitent les gens et de combiner cela avec les contraintes qu'on a nous de vouloir développer des activités rapidement pour embaucher un maximum de gens » (Pdt EBE). Au final, l'efficacité opérationnelle est pensée comme relevant de la définition des emplois par l'employeur, l'entrée par le projet des CLD se révélant comme une contrainte plutôt qu'un atout.

## **2.2. Une interprétation qui met l'accent sur les projets des CLD**

Une des particularités du dispositif TZCLD consiste dans le renversement de la logique de l'emploi, à savoir définir l'emploi sur la base de l'offre de travail des chômeurs et non de la



demande formulée par l'employeur. Lors des présentations du projet sur le territoire durant l'été 2015, le chargé d'insertion et la cheffe de projet insistent sur cette démarche : « partir de ce que vous savez faire, ce que vous aimez faire (...) ce que vous avez envie de faire (...) on n'est pas dans l'offre d'emploi (...) si y' a pas de besoins identifiés sur une compétence, on verra comment porter une nouvelle activité » (Chargé d'insertion). Dès lors, la définition de l'emploi sur la base des travaux déterminés par l'employeur en fonction des ressources du territoire, et non plus sur la base des projets des CLD apparaît pour certains acteurs impliqués comme une forme de dévoiement de la philosophie du projet. Cette position est endossée en particulier par le chargé d'insertion comme le relate la cheffe de projet : « il est plutôt du côté des publics, lui il dit, il faut qu'on continue à s'appuyer sur les ressources, les compétences, et c'est avec eux (i.e. les CLD) que l'on pense l'emploi ». Pour le conseiller d'insertion, l'enjeu est de respecter l'originalité de partir des individus. Lorsque nous l'interrogeons avant même que le projet de loi ne soit adopté, celui-ci redoute que la logique économique et le poids des habitudes l'emportent et gommant cette originalité du dispositif : « On a une culture entreprise, avec un développement entreprise, avec des outils RH, avec une gestion économique territoriale, avec des enjeux économiques, tout cela, qui est blindée d'informations, d'outillages et des fonctionnements qui sont complètement formalisés (...). Du coup les questions se posent malheureusement pas assez sous forme de comment est-ce que la reconnaissance des compétences portées par les demandeurs d'emploi va pouvoir se concrétiser dans un terroir socioéconomique local ». Cette crainte s'accompagne à l'époque de l'idée que tout est préparé et que face à une approche déjà formalisée, son avis ne pèsera pas : « c'est David et Goliath, j'ai envie de dire peu importe ce que l'on va faire, on les fait un peu rigoler quoi ! (...) c'est déjà balisé, hein, il y a un marché ou pas, et on comprend la logique qu'il y a derrière, et tout est prêt ! ». Cette crainte le porte à revendiquer une posture de vigie : « on a un peu un rôle de garde-fou sur le principal fondement du projet qui est de partir des compétences des gens ».

L'association des CLD soutient la même position : « c'était un peu le rôle qu'on s'était assigné aux tailleurs de boulot depuis le début, c'était de rester vigilants sur l'application du projet tel qu'il était initialement, de partir du projet des gens, du souhait des gens et d'adapter l'entreprise par rapport à ce que les gens apportaient » (Pdt tailleurs de boulot, salarié EBE).

### **2.3. Arbitrages entre ces deux interprétations: conciliation ou rapport de force?**

Les acteurs impliqués dans l'expérimentation sont conscients des contradictions à poursuivre conjointement la mise en valeur des projets des chômeurs et le repérage des travaux utiles. Le projet se construit progressivement, et dans un esprit de conciliation en essayant d'associer l'ensemble des acteurs impliqués, en particulier l'association des CLD : « Les tailleurs de boulot sont associés à tout (...) ils portent la vision de celui qui n'a pas de boulot, cela t'évite d'oublier (...) c'est susciter une stratégie d'engagement plutôt que de subordination, c'est-à-dire, qu'à un moment donné, les gens, ils participent à la décision, elle est plus légitime, et donc du coup, sa mise en place est plus facile » (Dir. EBE). De même, le comité local est composé de telle sorte qu'il représente la diversité des intérêts sur le territoire (Etat, collectivités locales, entreprises, syndicats, association « tailleurs de boulot »), et de produire des arbitrages équilibrés entre les diverses lectures possibles de l'expérimentation.

Cette préoccupation est donc récurrente. Pour la cheffe de projet, il faut réussir à concilier les deux approches : « ces deux démarches sont toujours en tension (...) il faut quand même que je pense mon entreprise avec ces deux matériaux ». Prenant un exemple, elle déclare : « nous on a des communes qui nous disent on aimerait bien faire de l'affouage (...) sauf que là, dans les gens que l'on a, ben on n'a pas énormément de bucherons (...). Là on sait qu'il y a une activité qui est solvable, dans laquelle on a un marché, et donc voilà, cela va être sur la

mobilisation des CLD (...) sur leur adhésion, leur motivation, leur mobilisation ». L'adéquation entre les besoins et les projets des CLD nécessite donc d'être travaillée, un rôle envisagé pour le dirigeant de l'EBE : « à un moment donné, le dirigeant il va falloir qu'il dise, j'ai une activité où j'ai mesuré qu'il y avait un marché solvable, complémentaire, supplémentaire, euh voilà, et ... j'ai des chômeurs de longue durée qui ne se positionnent pas forcément dessus, et nous on va devoir les connaître, et voir comment ils peuvent se positionner (...) avec des processus de formation ». Cette contrainte à faire se rejoindre des besoins identifiés et les projets des chômeurs questionne face à la capacité des CLD à produire un projet. Les entretiens individuels de formulation du projet montrent la difficulté d'un accompagnement au projet qui se déprende d'une logique classique d'appariement offre-demande. Les CLD dont nous avons suivi les premiers entretiens ont le plus souvent des expériences d'emploi fréquentes et récentes et une expérience de la recherche d'emploi. Leur manière de s'engager dans les entretiens apparaît comme normée par leur expérience des intermédiaires de l'emploi et l'intériorisation de contraintes supposées du marché du travail, et ce même s'il y a bien la volonté chez les personnes qui font passer les entretiens d'amener les gens à dépasser les cadres classiques de l'intermédiation. En somme, alors qu'on leur demande quel travail ils souhaitent offrir, ils continuent à dire quels emplois ils demandent et à dire qu'ils sont prêts à prendre ce qui se présentera. C'est la demande de travail supposée qui guide leur offre et non l'inverse comme le voudrait le projet dans son affichage. Car bien évidemment, la contrainte de qualification et la contrainte matérielle sont ici essentielles : « de toute façon, quand on n'a pas le choix », « parce que pour l'instant, moi, j'ai rien ! », « j'ai pas trop les moyens de discuter, si y'a quelque chose à faire, je le fais ». La difficulté à s'extraire de l'emploi possible pour l'activité désirée n'est pas le seul fait des chômeurs pour qui la demande est au fond surprenante et pour laquelle ils ne sont pas préparés. Les différents interviewers observés, tout en rappelant la démarche qui consiste à révéler un projet, une activité que l'on commuerait en emploi dans l'EBE, en reviennent souvent aux représentations de l'emploi possible pour ces CLD. Ainsi certains suggèrent des emplois possibles, en fonction des expériences passées qui structurent de fait là aussi fortement la formulation des projets. Les représentations de l'emploi disponible sont également déterminantes dans ces structurations. La rupture de pratique semble donc difficile à opérationnaliser lorsqu'il s'agit de faire émerger les projets des CLD. L'approche par les souhaits des chômeurs étant difficile à produire alors même qu'elle est concurrencée dans le dispositif lui-même par la recherche des besoins non satisfaits du territoire, le travail de conciliation entre les deux entrées du dispositif peut facilement tourner au rapport de force défavorable à l'expression de projets personnels.

L'accent porté sur la formation est aussi un vecteur qui participe d'un processus de conciliation des différentes interprétations de mise en œuvre du dispositif. Le président de l'EBE insiste particulièrement sur ce point: « il y a peut-être des gens qui vont faire au départ du maraîchage, peut-être que cela n'est pas leur souhait, mais néanmoins ils vont prendre ce poste, parce que derrière il y a la promesse d'une formation, pour évoluer sur un poste différent, pour développer une autre activité ». La formation est présentée comme le moyen de rendre réalisables les projets personnels, en contrepartie de la réalisation de travaux qui n'y correspondent pas immédiatement, et quitte à ce qu'in fine la réalisation du projet du CLD se fasse en dehors de l'EBE: « celui qui dit j'ai toujours été maçon, mais je veux faire le menuisier, j'aime bien le bois, j'aime bien toucher le bois, j'aime bien, mais je sais que je n'ai pas de machine, je sais pas faire ça. Et bien, ok, on va lui donner une formation, essayer de lui trouver une formation dans le cadre du bois et demain un débouché dans une menuiserie, une ébénisterie. » (Pdt CC).

Il y a donc un enjeu évident sur les arbitrages à réaliser entre une approche par les projets des CLD et une approche par les besoins du territoire, dans un contexte où le financement reste

problématique. La liberté laissée aux acteurs de construire le cadre de l'expérimentation s'accompagne donc de tâtonnements qui semblent être une caractérisation forte de l'expérimentation : « on n'a pas de vision, un cadre qui existe, on est en train d'inventer, donc pour moi, ce que j'essaie de faire, c'est de trouver des équilibres entre les gens, entre les activités, entre le territoire, il faut trouver à un moment donné le bon barycentre là dedans pour que cela ne tangué pas, c'est compliqué, je n'ai pas toutes les réponses (...) les réponses on va les trouver en avançant » (Dir. EBE). Les débuts de la mise en œuvre de l'EBE début janvier nous permettent déjà d'avancer quelques résultats.

#### **2.4. La difficile conciliation entre travaux utiles, non concurrentiels, et projets des chômeurs**

L'activité proposée au démarrage de l'EBE est structurée autour de quatre pôles : maraîchage, ressourcerie, bois, lien social. Le choix de ces activités est le résultat d'un travail collectif où il s'agit de faire tenir ensemble les conditions d'utilité, de faisabilité, de non concurrence, de besoins en main-d'œuvre, et de souhaits des CLD. C'est au directeur de l'EBE qu'est revenue la tâche de formaliser le projet : « je suis arrivé, j'ai regardé où en était de la catégorisation des travaux utiles, j'ai trouvé un inventaire à la Prévert, de 1001 choses, complètement déstructurées, et à un moment donné, dans ma mission, j'ai dû rationaliser (...), à l'époque où je suis arrivé il y avait une cinquantaine de personnes super mobilisées, triées en fonction de leur compétences et de leurs appétences... et puis à côté de ça, j'ai croisé les travaux utiles, et j'ai fait des petits plots... et puis après j'ai dit stop, je vais faire quatre activités au départ, j'ai condensé sur quatre trucs comme ça où tu sens qu'il y avait à la fois un consensus au niveau des ressources humaines, un besoin clairement identifié au niveau du territoire et je dirais un espace économique cohérent » (Dir. EBE).

Sur ces quatre activités, deux sont étroitement liées à des projets individuels de CLD - le maraîchage et la ressourcerie - sur lesquels des collectifs ont pu se constituer en suscitant l'intérêt d'un nombre plus large de CLD. Le témoignage d'un membre du bureau des tailleurs de boulot, révèle l'intérêt porté à l'expérimentation lui permettant d'accomplir un projet qu'il avait depuis longtemps : « j'ai 59 ans aujourd'hui (...) je suis là a priori pour pas très longtemps. Ce qui m'intéresse au plus haut point, c'est le projet tel qu'il est. Lancer une ressourcerie, c'est quelque chose d'incalculable, je pense que c'est une occasion qu'il ne fallait absolument pas rater dans ma vie. Si j'arrive à lancer ça et à apporter tout ce que je sais de mon expérience à des plus jeunes et puis lancer ce projet-là, moi j'aurai réussi, c'est tout ce que je recherche. Juste simplement, je précise aussi par rapport à la rémunération, le SMIC, donc je suis moins payé que quand j'étais au chômage (...) et j'avais encore deux ans de chômage ». Ce projet est accueilli avec d'autant plus d'intérêt par les différents acteurs du projet qu'il entre en résonance avec ceux imaginés au niveau des collectivités locales : « j'associe Pays terres de Lorraine, la structure qui mutualise les cinq CC qui sont autour de nous et dit oui oui, nous aussi on avait pensé à cela mais on arrivait pas à trouver l'angle d'attaque pour développer cela » (Dir. EBE).

Sur les deux autres activités, le lien avec les projets des chômeurs sont moins évidents sinon nuls. La proposition de créer des services d'animation sociale est imaginée à partir de certaines idées énoncées par les CLD au cours de réunions ou d'entretiens individuels, « être écrivain public ; faire la lecture aux personnes âgées, etc. », mais se construit sans référence à un projet individuel en particulier. Le cas du bois est le plus révélateur de la conciliation parfois plus difficile des travaux utiles aux projets des chômeurs. Le conseiller d'insertion explique ainsi que si on lui demande de favoriser l'activité du bucheronnage, cela ne correspond pas nécessairement aux projets des personnes. Parmi les CLD rencontrés, deux personnes ont un projet « espaces verts » en « plan A » et deux en ont un en « plan B »,

« mais ça reste loin du bucheronnage » (chargé d'insertion professionnelle). Pour lui, en orientant ces personnes malgré elles vers le bucheronnage au prétexte qu'il s'agit dans les deux cas d'une activité de plein-air, « la concession reste du côté du demandeur d'emploi et pas du côté de l'EBE ». Cette activité autour du bois, compte tenu de la ressources et des besoins du territoire, est un projet soutenu par les élus, l'équipe projet et les responsables de l'EBE parce qu'il remplit les conditions d'utilité, de débouché et de non concurrence, mais reste construite hors de tout projet de CLD. Conformément à ce que préconisait la cheffe de projet quelques mois avant le démarrage de l'EBE, il s'agit désormais d'inciter les CLD à y adhérer, quitte à trouver en dehors des CLD recensés des personnes capables de démarrer immédiatement cette activité pour laquelle des conventions ont d'ores et déjà été signées avec certaines communes : comme le travail en forêt « est déjà en route, parce qu'on ne pouvait pas attendre. A un moment donné voilà on démarre. On a embauché un bûcheron professionnel... qui va être encadrant, qui était chômeur de longue durée, bientôt à la retraite, il bricolait à droite à gauche, il a accepté de rejoindre l'EBE » (Pdt EBE).

La recherche d'activités rentables qui permettent de faire de l'emploi conduit également à certaines situations de renoncement à partir des projets des CLD. Ainsi la convention passée avec la CC pour la gestion du parc matériel d'animation implique des travaux pas forcément recherchés a priori par les nouveaux salariés : « on va récupérer, ce qui n'est pas forcément un cadeau, on va récupérer le dossier de la gestion du matériel... donc chaque fois qu'il y a une fête dans un village ou un truc, ils ont besoin d'un projecteur ou d'une scène ou d'une sono ou quoi, ben c'est ce service-là qui s'en charge, donc ça veut dire que c'est du boulot le vendredi, le samedi, le dimanche, avec des horaires un peu à la con, et puis où il faut aussi des bras... ça va être surtout l'été, quasiment tous les week-ends, avec des horaires... » (un salarié de l'EBE).

L'enjeu d'assurer quelques activités utiles et rentables suppose donc de réimposer une part de subordination dans la définition du contenu des emplois. A cet égard, les onze premiers salariés recrutés en janvier 2017 le sont tous comme employés polyvalents, afin de pouvoir les mobiliser librement sur différentes activités. Ce principe de la polyvalence est bien accepté par les trois salariés, que nous avons interrogés au moment de leur intégration dans l'EBE, et ce même si ils ont des projets relativement bien définis : « Je pense que je dois être très adaptable parce qu'on est quand même en expérimentation (...) il faut que j'accepte la polyvalence ». Cette polyvalence imposée fait également consensus car elle est perçue comme rendant possible à tout moment de l'expérimentation une réorientation : « J'ai zappé cinq fois d'orientation (...). Il y a un truc qu'on défend dans l'EBE, c'est de laisser le choix à la personne à tout moment de redéfinir son parcours ».

Il y a incontestablement une conscience et une attention des porteurs du projet à essayer de concilier les approches. Mais de fait une tension existe, et s'est fortement accrue jusqu'à l'été 2017 se traduisant par un conflit ouvert entre l'équipe projet et certains salariés « tailleurs de boulot » d'une part et le directeur de l'EBE d'autre part : « *En décembre il y a eu plein de problèmes (...). Pendant la réunion [le directeur] s'est levé, il s'est barré, il était, il n'a plus participé à la réunion [du CA de l'EBE] du tout. Et le CA présent (...) a bien vu qu'il y avait un souci en tout cas (...) il y avait beaucoup de tensions dans l'air, sans parler de la réunion des tailleurs de bouleau où on était censé fêter le retour de candidature [du territoire], et [le directeur] est venu et a saboté l'ambiance en disant, si il y a deux personnes qui veulent faire la même chose, il faudra faire un tri, de toute façon c'est comme ça que ça marche » (membre équipe projet).*

Ce conflit de personnes incarne pour partie la difficulté à sortir sereinement de la contradiction intrinsèque au projet. C'est la difficulté à porter une approche d'emploi sur mesure, c'est à dire en partant de l'offre de travail des chômeurs, qui est en cause, mais aussi

le rythme de recrutement compte tenu de l'objectif d'exhaustivité dans l'emploi des CLD du territoire : « on a cinquante postulants qui attendent ! ». Pour remédier à cette situation, le comité local et le conseil d'administration de l'EBE ont annoncé une refonte de la direction de l'EBE, le directeur actuel, jusqu'alors seul dans cette fonction, laissant place à une direction composée de trois têtes, un directeur, un adjoint « fabricant d'emploi », un adjoint en charge de « l'accompagnement interne » (prévue pour janvier 2018). Plus globalement une évaluation interne par deux membres du comité local a conduit à des propositions pour repenser la gouvernance de l'expérimentation, en créant notamment un bureau réunissant un groupe restreint de personnes issues de l'EBE et du comité local, sorte d'« exécutif » de l'expérimentation. Il faudra voir ce que cette transformation des formes de délibération fera en termes d'arbitrage entre les différentes approches et les différents acteurs du projet.

## **Conclusion**

Entre la présentation du projet par ATD et sa mise en œuvre concrète, se joue un travail de traduction et des luttes d'interprétation en évolution permanente. La tension intrinsèque au projet de concilier une définition des emplois en entrant par les projets des CLD tout en répondant à des besoins non satisfaits du territoire et sous la contrainte de non concurrence, amène à des arbitrages entre les différentes approches du dispositif TZCLD. Les arbitrages risquent de tourner à la défaveur d'une entrée par les projets à mesure que les recrutements concerneront des chômeurs moins impliqués ou présentant des difficultés sociales et de santé auxquelles l'EBE n'est aujourd'hui pas confrontée. C'est l'intérêt à produire une analyse sur un temps long pour comprendre comment les acteurs trouvent des arrangements.

## Résumé

### **L'expérimentation « Territoire zéro chômeur de longue durée » et ses contradictions**

Ce texte s'intéresse au dispositif expérimental « territoire zéro chômeur de longue durée » initié par ATD-Quart Monde et traduit en loi « d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée » en février 2016. Ce dispositif repose sur une inversion du diagnostic habituel en soulignant que le problème du chômage n'est pas l'employabilité des chômeurs mais l'employeurabilité des entreprises, c'est-à-dire la capacité des entreprises à se faire employeur. Dans cette logique, il s'agit de créer des emplois en CDI répondant à des travaux utiles non satisfaits, correspondant aux aspirations et compétences des chômeurs de longue durée, et qui ne concurrencent pas des activités déjà présentes sur le territoire. Nous mobilisons les premiers résultats d'une enquête entamée en juin 2015 sur l'un des dix territoires sélectionnés pour participer à l'expérimentation. Elle analyse la contradiction centrale du dispositif résultant de la difficulté de concilier une approche visant à structurer l'emploi à partir de l'offre de travail des chômeurs et une approche à partir du « repérage » de travaux concrets et utiles qui appelle une définition des emplois sur la base de la demande d'un employeur.

## Abstract

### **The zero long-term unemployment territory experimentation and its contradictions**

This text is focused on the experimental scheme “zero long-term unemployed people territory » initiated by ATD-Quart Monde and implemented in February 2016 in a law called “territorial experiment against long-term unemployment”. This scheme is based on the

reconsideration of the usual diagnosis, stressing that the unemployment cause is not unemployability, but the lack of “employerability”, i.e. the firm’s capacity to be an employer. From this perspective, the purpose of the scheme is to create jobs, with permanent contracts, so that they could cover useful works, corresponding to unemployed people’s skills and aspirations, and which do not compete with activities already existing on the territory. On the basis of the first results of a survey that has begun in June 2015, on one out of ten territories selected to participate in the experimentation, we analyse the scheme’s central contradiction resulting from the difficulty to balance two approaches, one aiming at structuring employment from the unemployed people’s work supply, the other one based on the identification of useful and concrete jobs, leading to a work demand definition.