



Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée :

Utopie de travail post-salariale
ou énième pari de lutte contre le chômage ?

Constant Karamanis ■ Novembre 2021

Introduction & contexte

Le projet de « Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée » (TZCLD) a déjà fait couler beaucoup d'encre. Les réunions, groupes de travail, colloques, études et autres déclarations d'intention ne se comptent plus à Bruxelles et en Wallonie, depuis les dernières élections fédérales et régionales de 2019.

A l'origine, un projet innovant porté en France par ADT Quart Monde et Patrick Valentin, engagé depuis plus de trente ans dans l'économie solidaire. Il s'agit de permettre, sur un territoire déterminé, à un chômeur de longue durée de pouvoir bénéficier d'un emploi salarié en Contrat à Durée Indéterminée (CDI). Ce contrat de travail est signé avec une Entreprise à but d'emploi (EBE) qui va déterminer une activité, en concertation avec le travailleur selon ses envies et ses capacités. Le CDI est financé en partie par le coût des allocations versées par l'état, à charge pour l'EBE de dégager des bénéfices suffisants sur ses activités générées afin d'arriver à l'équilibre budgétaire.

TZCLD : un projet français

Le 29 février 2016, Laurent Grandguillaume fait approuver, à l'unanimité, au Parlement français, une loi d'expérimentation du projet Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée (TZCLD). Elle permet une expérimentation sur dix territoires pour une durée de cinq ans.

Le 14 décembre 2020, la loi relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi a été promulguée et permet le prolongement de l'expérimentation et l'élargissement à cinquante nouveaux territoires. Elle définit aussi le rôle des collectivités locales, dont les départements, dans le financement des nouveaux projets. En effet, malgré les aides de l'Etat français, le dispositif est, à ce jour, économiquement déficitaire, alors que la neutralité budgétaire était un postulat de départ.

Quelle philosophie pour quel projet ?

3 principes prévalent au projet :

1. Personne n'est inemployable ;
2. Ce n'est pas le travail qui manque mais l'emploi, car de nombreux besoins collectifs restent à satisfaire et d'emplois à créer pour ce faire, même si ce n'est pas nécessairement rentable pour les entreprises privées ;
3. L'argent ne manque pas vu les « coûts » assumés par la collectivité pour l'indemnisation des chômeurs de longue durée.

Le principe est le suivant : plutôt que de dépenser de l'argent au bénéfice des personnes sans emploi, sous forme d'allocations de chômage par exemple, il s'agit, pour l'Etat, de participer au financement d'emplois par la création de contrats à durée indéterminée (CDI) payés au SMIC . Plus concrètement, 18.000 euros par an sont versés à des Entreprises à But d'Emploi (EBE) par personne occupée. A

charge pour cette EBE de trouver et développer une activité avec la personne engagée, afin de compléter le financement du projet Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée (TZCLD).

En France, selon ATD Quart-Monde, la privation d'emploi coûterait environ 43 milliards d'euros à la collectivité. Cela comprend les dépenses sociales directes comme le RSA mais aussi les coûts indirects induits, comme les dégâts sur la santé, le logement et la protection de l'enfance. Cela comprend aussi les coûts d'accompagnement à l'emploi ainsi que le manque à gagner fiscal et de cotisations sociales.

Sur les territoires qui proposent un projet TZCLD, les travailleurs sans emploi depuis un an sont informés par Pôle Emploi qu'ils peuvent accéder à l'EBE de leur territoire et d'y bénéficier d'un CDI. De manière volontaire, et sans un quelconque contrôle administratif de Pôle Emploi, les candidats à l'EBE sont d'abord invités à participer de manière bénévole à des ateliers et aux activités de l'EBE. Ces ateliers permettent de mener une réflexion avec le candidat : « Que savez-vous faire ? Que voulez-vous faire ? Qu'acceptez-vous d'apprendre ? ». Une fois le projet individuel en place, le CDI est signé.

Quels publics et quels emplois ?

Le projet TZCLD cible les activités sur un territoire donné. Il s'agit d'identifier les activités qui sont nécessaires sur le territoire, qui n'existent pas, et qui ne concurrencent personne.

C'est le rôle du Comité local pour l'emploi (CLE). Cette instance rassemble sur le territoire de l'EBE les élus, entreprises, demandeurs d'emploi et acteurs sociaux. Elle a pour mission de piloter le projet TZCLD pour arbitrer les activités à développer, afin qu'elles répondent aux besoins du territoire.

Les travailleurs engagés en CDI le sont sur base volontaire et à partir du moment où ils sont demandeurs de contribuer à une activité donnée, validée par le CLE.

Selon les nécessités des territoires, on peut retrouver des activités de coupe de bois, de maraichage, de divers services aux habitants (chauffeur individuel dans les régions dépourvues de transports publics, services aux entreprises (conciergerie d'entreprise, services de livraison à vélo...), ateliers de réparation de vélos, de ressourcerie, de recyclerie, de fabrication de poulaillers...

Evaluation du projet français TZCLD en 2019

Le rapport d'évaluation commandité par le Ministère français du travail en 2019 relevait entre autres les difficultés suivantes :

- Une grande instabilité concernant l'organisation du travail dans l'EBE et une situation dégradée face à des salariés potentiellement plus difficiles à encadrer que dans l'entreprise traditionnelle.
- L'idée initiale de promotion d'un mode de management plus horizontal et participatif a souvent connu des ratés, les EBE étant passées de zéro salariés à parfois une centaine en très peu de temps, rendant impossible une organisation du travail sans hiérarchie.

- Des personnes qui s'étaient engagées dans le projet n'avaient pas vu plus loin que la promesse de CDI, négligeant la nécessité d'organisation dans un cadre professionnel de plusieurs dizaines de salariés. Certaines EBE ont donc renforcé le nombre de personnel encadrant mais se sont aussi résolus à organiser de la formation afin de faire augmenter les compétences de leur personnel.

Cette réorientation du projet à travers la formation pose la question du parcours professionnel : les salariés ont-ils vocation à rester en CDI dans l'EBE ou des sorties positives sont-elles le gage de survie du projet ?

- L'EBE devrait dégager un chiffre d'affaire (CA) d'environ 8000 euros par personne pour arriver à la neutralité budgétaire du projet. En 2020, la moyenne du CA par personne tourne autour de 3000 euros. Faut-il plus de temps aux EBE pour atteindre ce chiffre ou intrinsèquement, de par le choix d'activités peu rentables, ce chiffre pourrait ne jamais être atteint ? Les bénéfices du projet ne sont pas tous d'ordre budgétaire et tous les bénéfices engendrés ne sont certainement pas mesurables.
- En 4 ans, moins de 1000 anciens chômeurs de longue durée ont été embauchés en CDI.

Et en Belgique ?

Dans les déclarations politiques régionales bruxelloises et wallonnes, les Gouvernements régionaux se sont engagés à mener des expériences pilotes TZCLD.

La déclaration de politique fédérale reprend : « *Le gouvernement tiendra des consultations structurales avec les entités fédérées afin d'élaborer, dans un esprit de fédéralisme coopératif, les mesures nécessaires pour accompagner et soutenir les politiques du marché du travail des entités fédérées. Il examinera également comment des mesures sous-régionales ou des politiques locales peuvent être mises en œuvre, dans le respect des compétences de chacun, par exemple en ce qui concerne la fiscalité des heures supplémentaires ou l'introduction de "territoires zéro chômeur de longue durée."* »

La déclaration de politique régionale bruxelloise prévoit : « *Par ailleurs, le Gouvernement mettra en œuvre, dans les quartiers statistiquement les plus pertinents, un projet pilote inspiré du modèle des territoires « Zéro chômeur de longue durée » et adapté à la réalité urbaine bruxelloise. L'objectif est de mieux répondre aux besoins de la Région et aux compétences des chercheurs d'emploi.* »

Suite au COVID19, le plan de relance bruxellois a repris le projet. Il figure parmi les projets d'innovation sociale qui ont fait l'objet d'une demande de financement de la Région auprès de la Commission européenne (plan interfédéral pour la reprise et la résilience).

Durant le premier semestre 21, c'est la direction générale Actiris qui a promu le projet à Bruxelles de sa propre initiative, le Ministre de l'emploi restant en retrait. Elle a organisé deux conférences internationales impliquant des acteurs français du projet et mis en place des groupes de travail techniques, afin de nourrir le débat.

Le projet pour Bruxelles

Porté par Actiris, le projet s'inscrit dans la volonté de développer des projets porteurs d'innovation sociale afin de répondre à la problématique du chômage de longue durée à Bruxelles.

Il part du constat de l'échec de la lutte contre le chômage de longue durée. Les demandeurs d'emplois inoccupés (DEI) sont au nombre de 88.046 (2019); dont 43.202 inoccupés depuis plus de 24 mois et 24.363 depuis plus de 5 ans . Les DEI sont 90.203 en mars 2021 ; +2,8% par rapport à mars 2020.

Pour Bruxelles, selon une étude du DULBEA commanditée par Actiris

1. **Un individu bruxellois se trouvant dans une situation de non-emploi engendre en moyenne un coût annuel de 39.408 euros pour les pouvoirs publics** (sans période(s) d'emploi). Ce coût moyen pour les pouvoirs publics se compose d'un coût direct (des dépenses publiques liées à une intervention directe en cas de non emploi) et d'un coût indirect (des pertes de recettes publiques en matière de cotisations sociales et d'impôts) ;
2. **Le coût annuel net pour les pouvoirs publics engendré par la remise à l'emploi d'un individu bruxellois en situation de non-emploi** dans le cadre d'une expérimentation 'Territoire Zéro Chômeur de longue durée' (TZCLD) **varie en moyenne entre 36.263 euros et 37.895 euros par an.**

Actiris a analysé les résultats de l'expérience française en 2020 et 2021 et souhaite lancer le projet sur 3 territoires avec un objectif de 60 chômeurs engagés via une subvention publique de 25 000 euros soit un budget de 4,9 millions d'euros. Les Communes de Schaerbeek et Forest ont déjà marqué leur intérêt, rejointes par Bruxelles-Ville, Molenbeek, Forest, Saint-Josse et Berchem-Sainte-Agathe. Les activités devraient concerner les domaines de l'économie sociale et de l'économie circulaire.

Le financement pourrait ne pas reposer, comme en France, sur les économies en matière de chômage vu les difficultés probables à obtenir un concours financier du Fédéral, sachant que la politique des groupes cibles et l'activation des allocations de chômage et du revenu d'intégration sociale ont été intégralement régionalisées.

Questions soulevées par le projet

Un lobbying important pour un « nouveau projet » ... qui n'en est pas un.

La communication et le lobbying de ce projet est très important. Il suffit de rechercher « TZCLD » dans un moteur de recherche pour tomber sur une visibilité très importante, pour un projet de remise à l'emploi portant en France ... sur environ 900 emplois.

Par ailleurs, sur le territoire bruxellois, de nombreux emplois subventionnés du même type existent déjà, dont les emplois financés par les chèques des Agences locales pour l'emploi et surtout le Dispositif d'Emploi d'Insertion en Economie Sociale (ex-PTP- SINE).

Le principe de la mesure est à priori séduisant dans la mesure où il inverse le principe des politiques d'activation actuelles. Il connaît toutefois plusieurs limites et pose nombre de questions qui devront faire l'objet de discussions approfondies avec les interlocuteurs sociaux avant une éventuelle mise en œuvre :

- Cette « nouvelle approche du travail » volontaire remet singulièrement en cause le dispositif actuel de contrôle et de sanction de la disponibilité active des chômeurs, mis en œuvre par l'Onem et Actiris. Pour garantir **le caractère volontaire de la démarche**, le contrôle de la disponibilité devrait être adapté.
- L'approche par micro-territoire induit des différences de traitement, voire des discriminations par rapport aux chômeurs des autres quartiers.
- La mise en place d'un comité de pilotage par territoire, associant les interlocuteurs sociaux vient s'ajouter aux autres dispositions locales d'emploi déjà existantes (ALE, missions locales, maisons de l'emploi, CPAS, ...) va à l'encontre de leur rationalisation et du chantier de la Stratégie 2030 de créer une instance unique de concertation locale.
- La définition d'activités non-concurrentes est difficile à garantir. Soulignons par ailleurs qu'à ce stade, la réflexion du type « quelles activités développer ? » est conditionnée à une étude qui devrait sortir courant de l'été 2021. Le risque d'effet de substitution d'emplois publics et non marchands existants (ou qui ont été supprimés pour motif d'économies) est bien réel (cf la pratique actuelle des communes concernant l'utilisation des contrats art 60 ou autres sous-statuts) ;
- Le bas niveau de rémunération peut avoir comme conséquence de tirer vers le bas le niveau des salaires proposés dans certains secteurs. De tels emplois au salaire minimum permettent en outre, difficilement, de sortir de la précarité.
- Le dispositif n'a jamais fait l'objet d'une analyse genrée. Il apparaît toutefois que le dispositif français concerne principalement des hommes (68%).
- Il faut tenir compte des problématiques liées au public-cible (infra-qualifié, difficultés de santé, endettement, logement...). Il est donc nécessaire d'assurer un accompagnement et un suivi structurel; l'obtention d'un CDI ne réglant pas tout. Cela pose la question du turnover du personnel recruté ainsi que des formations à suivre (initiales ou continues).
- Il faut prendre garde que cette nouvelle approche du chômage de longue durée ne soit pris pour prétexte pour inciter à limiter les allocations de chômage dans le temps.

Conditions de réussite

Ce projet a le mérite de remettre en débat la question politique de la résorption du chômage de longue durée qui ne sont plus une priorité politique. Il est impératif de mettre fin au « carrousel » des convocations à terme régulier des travailleurs sans emploi pour contrôler leurs efforts de recherche active d'emploi, alors que la plupart n'ont plus de réelles perspectives d'emploi sur le marché régulier du travail. Leur proposer de se consacrer à des activités d'intérêt collectif librement choisies et dans le cadre d'un vrai CDI apparaît comme une alternative juste et équitable aux politiques d'activation actuelles.

Pour autant, des conditions de réussite doivent être réunies :

Prise en compte du genre

Un projet de TZCLD bruxellois devra être évalué, voire corrigé, sous l'angle du genre. Les femmes doivent pouvoir intégrer ce projet en corrigeant les inégalités de genre (cf. garde d'enfants pour les familles monoparentales, accès égal aux activités prises en compte...).

Salaire

Ce dispositif ne peut avoir comme conséquence de renforcer la précarité. On ne peut se limiter à octroyer le RMMM : Il convient d'appliquer les barèmes des secteurs d'activités concernées et de tendre vers 14 euros de l'heure.

Public-cible

Le débat actuel oppose deux logiques de détermination du public-cible. Pour les uns, il faut que le public-cible n'ait pas de contrat de travail depuis plus de 2 ans, correspondant à l'idée de proposer des CDI à des personnes éloignées du marché du travail depuis très longtemps. Pour d'autres, la situation actuelle COVID19 et les mesures d'aides à l'emploi ne permettent pas de juguler suffisamment le nombre de demandeurs d'emplois.

Le projet

De par l'existence de nombreux autres programmes de remises à l'emploi, le dispositif doit être réservé aux demandeurs d'emploi de longue durée (+ de 2 ans sans contrat de travail). Il importe en outre que les personnes privées d'emploi mais non indemnisées par l'Onem puissent également accéder au dispositif.

Harmonisation avec les autres mesures d'aides à l'emploi

Il est essentiel que le projet TZCLD soit un dispositif considéré comme complémentaire aux autres dispositifs et programmes existants (ACS, ALE, dispositif d'emploi d'insertion en économie sociale).

Le projet TZCLD ne peut être une « couche supplémentaire » ignorant les programmes existants et les initiatives associatives locales. Il faut donc évaluer préalablement les dispositifs existants pour adapter le projet TZCLD.

Approche par micro-territoires

A Bruxelles, les discussions actuelles tablent sur un territoire de recrutement lié à la « Zone de Revitalisation Urbaine » (le croissant pauvre du centre urbain, défini sur base d'indicateurs socioéconomiques). Cela signifie de facto qu'un certain public-cible pourrait être exclu selon son quartier d'habitation ; ce qui engendrera de facto une différence de traitement entre deux personnes dans une situation identique. Par ailleurs, en cas de déménagement, que devient le contrat et le travailleur ?

Il faudrait donc envisager de cibler le dispositif sur des conditions de vulnérabilité socioéconomique plutôt que sur le lieu de résidence.

Activités concernées

A ce jour, très peu a été dit sur la nature des activités créées dans ce cadre. Faut-il partir des envies et des compétences des gens recrutés ou d'abord initier un investissement et recruter en conséquence ? Le débat n'est, étonnamment, pas tranché... Une étude à ce sujet était attendue durant l'été 2021.

Les activités retenues ne peuvent en tout cas pas faire concurrence aux emplois existants (emplois communaux, ou privés, par exemple dans les Entreprises de travail adapté (ETA)).

Structure et encadrement du dispositif

L'expérience pilote prévoit donc la mise en place de comités de pilotage locaux (un par micro-territoire), la création d'entreprises à but d'emploi et des marchés de consultance pour leur évaluation. Outre les coûts additionnels, il faut s'interroger sur leur pertinence et sur le choix ainsi opérés de recourir à des opérateurs privés.

Plutôt que de créer des entreprises à but d'emploi, l'expérimentation des TZCLD pourrait être confiée à des opérateurs locaux existants, comme les agences locales pour l'emploi et les missions locales pour l'emploi.

Concernant l'encadrement de ces expériences, la création d'une instance unique de concertation locale est une condition de réussite, afin de permettre aux interlocuteurs sociaux de pouvoir y contribuer valablement. Le gouvernement bruxellois s'y est engagé, sans suite à ce jour. Il ne faudrait pas que la création de comités de pilotage locaux vienne complexifier encore davantage les dispositifs locaux d'emploi.

Conclusions

Le dispositif TZCLD a le mérite de proposer un nouvel élan pour un public cible quelque peu délaissé, les plus éloignés du marché du travail. Ce projet a aussi le mérite de remettre la personne au cœur d'un projet professionnel et de vie, au centre des préoccupations, en tant qu'acteur de changement. Pour autant, le fait de proposer un projet sans intégrer ni considérer que ce projet puisse être porté par les opérateurs de l'insertion professionnelle et quantité d'autres acteurs dévoués aux plus éloignés de l'emploi semble incroyable. Incroyable parce qu'il considère, en créant une nouvelle structure, l'EBE, qu'aucune autre structure ne peut porter les objectifs qu'elle s'attribue. Incroyable car le projet, de par son implémentation holistique, semble ne pas voir ou vouloir tenir compte de l'existant. Le projet TZCLD, ne détermine pas les conditions essentielles à la réussite de ses objectifs, dans un cadre global d'interactions. Il souhaite se suffire à lui-même dans sa démarche, ce qui, particulièrement dans un contexte bruxellois, semble exclure nombre de partenaires potentiels. Cette structuration du projet nuit aussi au contexte institutionnel bruxellois, qui se verrait adjoindre une couche supplémentaire à une lasagne institutionnelle déjà bien épaisse. Le projet TZCLD, dans sa version bruxelloise, doit non seulement pouvoir s'insérer à la réalité du secteur de l'insertion mais il doit pouvoir aussi être l'occasion d'achever une évaluation de l'insertion socio-professionnelle, des mesures implémentées à ce jour (tout comme celles qui devraient l'être mais ne le sont toujours pas) et plus globalement des mesures d'aides à l'emploi bruxelloises. Concernant le public-cible, s'imaginer que le facteur travail, même en CDI, est un facteur suffisant à l'émancipation est un leurre. En

ce sens, la proposition du projet « à voie unique » sans collaborations pour une prise en charge globale fait fi de ce que l'évaluation française a fait émerger. Gageons que ces éléments seront pris en compte et permettront au projet TZCLD bruxellois, de pleinement bénéficier des projets français ainsi que de l'expérience des nombreux acteurs d'insertion sur le territoire bruxellois.