



Territoires Zéro Chômeur De Longue Durée (TZCLD) - Note d'analyse et de réflexion

Introduction

Développée en France depuis 2016, l'expérience Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée (ci-après « TZCLD ») vise à « montrer qu'il est possible à l'échelle de petits territoires, sans surcoût significatif pour la collectivité, de proposer à tout chômeur de longue durée qui le souhaite, un emploi à durée indéterminée à temps choisi, en développant des activités utiles pour répondre aux besoins des divers acteurs du territoire »¹. En cela, l'expérimentation TZCLD est une initiative innovante qui bouscule les postulats en place depuis de nombreuses années et rejoint, à tout le moins en théorie, les valeurs défendues par le secteur des CISP et tout particulièrement le droit au travail comme levier d'intégration et d'émancipation, et le soutien prioritaire à la création d'emplois durables et de qualité accessibles à des personnes fragilisées.

La question de la transposition du dispositif TZCLD en Belgique suscite de plus en plus l'intérêt de certains acteurs locaux mais aussi des politiques dont la Ministre de l'emploi en Wallonie, Christie Morreale, qui souhaite transposer ce dispositif dans le cadre de sa politique d'emploi et de formation. Plusieurs CISP sont également impliqués dans la réflexion et la mise en œuvre des projets TZCLD, en particulier en Hainaut Sud et au Luxembourg. Par ailleurs, l'Interfédéré a été interpellée à plusieurs reprises par la presse, par des politiques et par des partenaires afin de leur faire part de nos réflexions et de notre positionnement relatif au dispositif TZCLD. Comme nous le verrons, le développement et l'appropriation du projet TZCLD en Wallonie soulèvent de nombreuses questions et sont porteurs d'enjeux pour le secteur des CISP.

Dans la première partie de la note, nous reviendrons sur les origines et les principes de bases qui sous-tendent l'expérimentation TZCLD ainsi que sur les enseignements tirés de l'expérience française. Ensuite, nous dressons un état des lieux des développements du projet en Belgique et des différentes études qui ont été menées au sujet de la transposition de l'expérience. Enfin, la troisième partie aborde des pistes de réflexion et les points d'attention que soulève le développement de tels projets en Wallonie pour le secteur des CISP.

1. Les origines de l'expérimentation TZCLD

En France, l'expérimentation TZCLD, initiée par ATD Quart-monde en partenariat avec d'autres acteurs de la société civile, a débuté en 2016 avec le vote de la 1^{ère} loi d'expérimentation et l'habilitation de 10 territoires d'expérimentation (5 zones rurales et 5 zones urbaines). L'association TZCLD² créée à cette occasion a une fonction de soutien opérationnel pour les premiers territoires en expérimentation. En novembre 2020, une deuxième loi d'expérimentation a été adoptée. Celle-ci étend et prolonge l'expérimentation à au moins 50 nouveaux territoires pour la période 2021-2026.

¹ <https://www.tzclد.fr/decouvrir-lexperimentation/les-fondements/>

² <https://www.tzclد.fr/decouvrir-lexperimentation/lassociation-tzclد/>

1.1. Les principes de base de l'expérimentation TZCLD

Le projet se fonde sur trois constats fondamentaux :

- Personne n'est inemployable. Toutes celles et ceux qui sont durablement privés d'emploi ont des savoir-faire et des compétences qu'ils développent, à condition que le travail et l'emploi soient adaptés à chacun.
- Ce n'est pas le travail qui manque, c'est l'emploi, puisque de nombreux besoins de la société ne sont pas satisfaits.
- Ce n'est pas l'argent qui manque puisque chaque année le chômage de longue durée entraîne de nombreuses dépenses et manques à gagner que la collectivité prend à sa charge.

Concrètement, un projet TZCLD se déploie à l'échelle d'un petit territoire à partir d'une dynamique territoriale. Il n'est pas imposé d'en haut par l'Etat mais est mu à l'initiative d'acteurs du territoire (autorités locales, associations, syndicats, employeurs, commerçants, artisans, habitants, etc.) réunis au sein d'un « Comité local pour l'emploi » (CLE) qui souhaitent se lancer dans l'expérience. Le CLE³ est chargé de piloter le projet TZCLD sur le territoire et de créer une ou plusieurs « Entreprises à But d'Emploi » (EBE). L'ensemble des personnes privées durablement d'emploi (PPDE)⁴ du territoire doivent être contactées et se voir proposer de participer au projet (principe d'exhaustivité territoriale). Les EBE recrutent ensuite les demandeurs d'emploi volontaires sur base d'un principe d'embauche non sélective. Les emplois sont créés à partir des savoir-faire, des compétences, des envies et des possibilités des demandeurs d'emploi et des besoins du territoire non satisfaits (principe de non substitution des emplois existants et de non concurrence avec les entreprises du territoire). Les travailleurs sont engagés sous contrats à durée indéterminée à temps choisi (censés garantir la qualité de l'emploi) et sont rémunérés au SMIC⁵.

Le Fonds national d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée (ETCLD) propose l'habilitation de territoires au conseil d'administration de l'association TZCLD et veille au respect des modalités de fonctionnement des comités locaux, recueille et redistribue l'ensemble des fonds réaffectés au financement des EBE. L'Etat français reverse ainsi au fonds d'expérimentation un montant de 18.000 € par an par contrat CDI signé en EBE. Ce financement permet aux EBE de rémunérer les travailleurs au SMIC et a été calculé sur base des coûts directs (allocations sociales, accompagnement, formation, contrôle) et indirects (dépenses induites par les conséquences sociales du chômage en matière de logement, de santé, de sécurité, de protection de l'enfance, etc.) et manques à gagner (en impôts et en cotisations sociales) dus à la privation durable d'emploi. Les autres coûts liés à l'activité développée (compléments de salaires, coordination de l'EBE, loyers des bâtiments, investissements en matériel, etc.) sont censés être supportés par le chiffre d'affaires dégager par l'EBE⁶.

1.2. La mise en œuvre et l'évaluation de l'expérience TZCLD en France

En France, les premières EBE ont été créées en 2017. Fin janvier 2021, 809 personnes étaient employées dans les 13 EBE des 10 territoires sélectionnés au départ. Depuis le début de l'expérimentation, ce sont

³ Le CLE doit être composé, au minimum, de mandataires politiques locaux, de représentants de Pôle emploi et de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), des entreprises conventionnées par le Fonds et de ses travailleurs.

⁴ En France, dans le cadre du projet TZCLD, les personnes doivent être privées durablement d'emploi depuis au moins un an malgré l'accomplissement d'actes positifs de recherche d'emploi et domiciliées depuis au moins six mois dans l'un des territoires participant à l'expérimentation.

⁵ Le SMIC (Salaire minimum de croissance) français correspond en 2021 à 1.554,58 € brut mensuel (environ 1.231 € net mensuel) pour un temps plein (35h par semaine en France).

⁶ L'association nationale TZCLD estime que les EBE doivent, pour trouver l'équilibre financier, dégager 4 à 6000 € par salarié et par an.

999 emplois⁷ qui ont été créés⁸ sur plus de 4 000 personnes éligibles identifiées en juin 2018 dans les différents territoires participant à l'expérimentation⁹.

Trois évaluations concomitantes du dispositif ont été réalisées :

- En interne, par le Fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée (ETCLD) et l'association TZCLD en novembre 2019¹⁰.
- En externe, par un Comité scientifique qui a remis un rapport intermédiaire en novembre 2019¹¹.
- Par les Inspections générales des finances (IGF) et des affaires sociales (IGAS) qui ont remis un rapport d'évaluation économique de l'expérimentation en octobre 2019¹².

Les rapports d'évaluation du Comité scientifique et de l'IGF-IGAS permettent de souligner l'amélioration de la situation professionnelle et personnelle des personnes employées dans les Entreprises à But d'Emploi, mais, selon les auteures, la généralisation de l'expérimentation nécessite certaines adaptations. En effet, plusieurs difficultés qui ressortent de leur rapport concernent le développement des EBE et la construction des parcours professionnels des bénéficiaires de l'expérimentation. Par ailleurs, en raison d'une sous-estimation des coûts de démarrage et d'une surestimation des bénéfices qui pourraient être réalisés par les EBE, les gains économiques de l'expérimentation s'avèrent plus faibles qu'anticipés à ce stade de l'expérimentation.

Ces analyses sont critiquées, notamment par le Fonds d'expérimentation et le Conseil économique, social et environnemental français (CESE) qui pointent la non prise en compte de différents éléments dans l'évaluation strictement économique tels que les effets de la privation d'emploi sur la santé, le logement, l'éducation, la cohésion sociale, les sentiments de dignité et d'utilité retrouvés et la plus-value du dispositif qui permet d'aller vers des personnes dans des territoires insuffisamment couverts par les activités économiques comme par les services publics de l'insertion et de l'emploi¹³.

Globalement, les évaluateurs externes¹⁴ conditionnent l'élargissement de l'expérience à plusieurs adaptations :

- Ne sélectionner que les territoires « faisant état d'un contexte institutionnel local suffisamment solide et préparé, et de porteurs de projets suffisamment impliqués ».
- Clarifier le public cible et recentrer l'expérimentation TZCLD sur « les personnes qui font face à des difficultés particulières et pour lesquelles un accompagnement pérenne est nécessaire ».

⁷ A la fin de l'année 2020, 10% des travailleurs des EBE françaises avaient quitté leur emploi dans l'EBE pour occuper un autre emploi.

⁸ <https://www.tzcl.fr/decouvrir-lexperimentation/les-territoires>

⁹ Julien Charles, Élise Dermine et Paul Hermant, « Territoires zéro chômeurs de longue durée en Belgique », CESEP, 2019, <https://www.cesep.be/PDF/ETUDES/2020/Territoire%20ze%CC%81roChomeurs.pdf>

¹⁰ Rapport d'analyse ETCLD-TZCLD, 25 novembre 2019. https://www.tzcl.fr/wp-content/uploads/2019/11/191122_RAPPORT_DANALYSE_CONJOINT_ETCLD_TZCLD.pdf

¹¹ Comité scientifique en collab. avec la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), Expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée. Rapport intermédiaire du comité scientifique, Paris, 25 novembre 2019.

¹² Florence Allot et Geneviève Lallemand-Kirche, « L'évaluation économique de l'expérimentation visant à résorber le chômage de longue durée (ETCLD) » (IGF - IGAS - DARES, octobre 2019).

¹³ Avis du Conseil économique, social et environnemental (CESE) sur le rapport présenté par MM. Luc Bérille et Jean-Michel Pottier, « La prévention et la réduction du chômage de longue durée dans une perspective d'action territoriale », Journal officiel de la République française, 24 juin 2020.

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

Avis également partagé par la sociologue Dominique Méda dans sa chronique au Monde qui souligne par ailleurs la faiblesse des montants finalement consentis pour le dispositif TZCLD en comparaison aux sommes versées dans les politiques de création d'emploi dont les résultats sont très incertains. Dominique Méda, « Territoire zéro chômeur : pour la généralisation d'un dispositif d'utilité sociale », Le Monde, septembre 2020.

¹⁴ Le Comité scientifique et l'IGF - IGAS.

- Faire bénéficier les travailleurs de l'EBE des dispositifs d'accompagnement socioprofessionnel et de formation professionnelle. L'emploi proposé aux personnes doit en principe leur permettre d'acquérir de nouvelles compétences. Toutefois, le temps dédié au suivi individualisé ou à la construction de leur parcours professionnel a été jugé insuffisant, voire parfois inexistant.
- Adapter le rythme de recrutement aux capacités d'intégration des structures (capacités de développement de nouvelles activités et de mise en place d'un management intermédiaire structuré).
- Professionnaliser le management intermédiaire pour assurer la coordination des activités et des équipes au sein des EBE et préciser les rôles et modalités de fonctionnement des CLE.
- Expliciter de manière rigoureuse et vérifiable le critère de non-concurrence appliqué aux activités développées au sein des EBE.
- Assurer un financement suffisant et une viabilité économique des EBE et notamment de prévoir les fonds d'amorçage adéquats pour le lancement des activités.

Par rapport à la première loi de 2016, la deuxième loi d'expérimentation de novembre 2020 qui étend et prolonge l'expérimentation à de nouveaux territoires français¹⁵ apporte les adaptations majeures suivantes¹⁶ :

- L'appréciation de la notion de personnes privées durablement d'emploi depuis 1 an revient au Comité local pour l'emploi et les PPDE ne doivent plus être obligatoirement inscrites sur la liste des DE auprès de Pôle emploi.
- Afin de garantir un financement suffisant, les Départements sont désormais obligés de contribuer financièrement aux emplois supplémentaires créés.

2. Développements du dispositif en Belgique

2.1. Etat d'avancement des projets

En avril 2018, dans la province du Hainaut Sud, l'Instance Bassin Enseignement qualifiant – Formation – Emploi a été à l'initiative – avec le soutien spécifique des syndicats (CSC et FGTB) et des partis politiques (Ecolo et PS) - de la réflexion sur l'appropriation des TZCLD. Un Comité d'accompagnement constitué des syndicats, de représentants du Forem, de CISP, des Mire et du CPAS de Charleroi a été mis en place visant à penser les conditions de l'implémentation du projet sur le territoire carolorégien. Le Comité de développement stratégique (CDS) de Charleroi a ainsi décidé de soutenir un projet d'expérimentation sur deux micro-territoires du Bassin Hainaut Sud : l'un en milieu urbain, l'autre en milieu rural. De mars à septembre 2019, un appel à manifestation d'intérêt a été lancé et des comités locaux ont émergés.

En province de Luxembourg, une réflexion est entreprise sous la houlette d'acteurs provinciaux réunis au sein de RéseauLux qui a retenu le micro-territoire composé des communes de Virton, Rouvroy et Meix-devant-Virton comme zone pilote. Une méthodologie spécifique en 4 phases a été mise en place pour développer le projet TZCLD. Les acteurs du territoire ont été impliqués dès le début de la démarche. Les CISP se sont particulièrement investis dans le travail d'identification des envies et des souhaits du public et une attention particulière a été portée aux personnes en situation d'exclusion. Un important travail de mobilisation des employeurs a été mené en parallèle. Un comité de pilotage a été constitué et des comités locaux devraient être institués dans les territoires en avril 2021.

De manière générale, les CISP sont particulièrement attentifs à l'évolution de ces projets. Plusieurs CISP ont organisé des visites d'EBE dans le nord de la France avec leurs stagiaires, des séminaires et colloques

¹⁵ Loi du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation "territoire zéro chômeur de longue durée". Les décrets d'application doivent encore être adoptés pour une mise en œuvre au plus tard au 1^{er} juillet 2021.

¹⁶ <https://www.tzclld.fr/la-2e-loi/la-2e-loi-en-questions/>

auxquels les CISP ont participé ont été organisés à Charleroi, au Luxembourg et à Namur. Le CESEP a également publié une étude sur le sujet en 2019¹⁷.

Suite aux élections de 2019, le développement d'expériences pilotes de TZCLD figure dans les déclarations de politiques régionales wallonne et bruxelloise 2019-2024. Le gouvernement wallon s'engage ainsi à fixer le cadre légal et assurer la mise en place d'expériences pilotes sur certains territoires, à partir d'un travail avec les acteurs de terrain et avec le soutien des dispositifs d'économie sociale et en mobilisant les outils existants, en particulier l'accompagnement par les CISP¹⁸. Le gouvernement fédéral s'engage quant à lui, dans l'accord conclu fin septembre 2020, à examiner comment des mesures sous régionales ou des politiques locales telles que les TZCLD peuvent être mises en œuvre, dans le respect des compétences de chacun¹⁹.

D'autres territoires commencent à s'intéresser à ces projets (par exemple le conseil de développement de la Wallonie picarde²⁰ ou encore l'IBEFE de Namur). A Bruxelles, c'est Actiris ainsi que les communes de Forest et Schaerbeek qui animent la réflexion sur le sujet et souhaitent créer 2 EBE de 250 travailleurs chacune²¹.

Enfin, le cabinet de la Ministre Christie Morreale a demandé une étude de faisabilité du projet au Forem qui est attendue pour le premier trimestre 2021. Une note d'orientation qui vise à organiser la phase d'expérimentation au niveau wallon devrait être présentée par la Ministre au gouvernement wallon en 2021²² et les expériences pilotes devraient commencer avant la fin de l'année 2021 ou à l'initial 2022²³. Le développement des TZCLD pourrait faire partie des plans de relances actuellement en cours d'élaboration au Fédéral et en Wallonie²⁴.

2.2. Etudes de faisabilité et de transposition en Belgique

Etude juridique

L'IBEFE du Hainaut Sud a mandaté le Centre de droit public de l'ULB pour examiner les conditions de la « transplantation législative » de l'expérimentation française en Wallonie. Leur rapport a été remis au début de l'été 2019²⁵.

Selon cette étude juridique, les Régions sont compétentes pour importer l'expérience TZCLD française, l'instituer et la financer. Toutefois, sans un accord de coopération avec l'Etat fédéral, le niveau régional pourrait assumer les investissements inhérents à la mise en place et au fonctionnement des TZCLD et c'est l'Etat fédéral qui tirerait profit de la mise en place de dispositifs TZCLD en économisant les allocations de chômage, en diminuant certaines dépenses de soins de santé et en récoltant davantage de recettes fiscales.

¹⁷ Etude CESEP, 2019, op.cit.

¹⁸ Déclaration de politique régionale pour la Wallonie 2019-2024, p. 24.

¹⁹ Rapport des formateurs – Paul Magnette & Alexander De Croo, 30/09/2020, p.20.

²⁰ « Rudy Demotte interpelle la ministre Morreale pour faire de la Wapi Territoire pilote dans l'expérimentation zéro chômeur de longue durée », Ladh.be, M. Del, 10/12/2020.

²¹ Etude CESEP, 2019, op.cit.

²² Parlement wallon, C.R.A.C. N°65 (2020-2021), Commission de l'emploi, de l'action sociale et de la santé du 17 novembre 2020, p.35.

²³ Parlement wallon, C.R.A.C. N° 85 (2020-2021), Commission de l'emploi, de l'action sociale et de la santé du 11 décembre 2020, p. 69.

²⁴ Jean-Paul Bombaerts, « Résorber le chômage de longue durée grâce aux "territoires zéro chômeur" », L'Echo, 25/01/2021.

²⁵ Jean-François Neven et Élise Dermine, « Importer l'expérience française 'Territoire zéro chômeur de longue durée' en Belgique : questions juridiques », Centre de droit public de l'ULB, Bruxelles, juin 2019.

En l'état actuel des choses, les auteurs de l'étude suggèrent d'agir au niveau régional en deux temps²⁶ :

- en prévoyant tout d'abord, via un décret budgétaire (dans lequel le rôle d'opérateur central reviendrait au Ministre de l'emploi et à l'administration régionale), une phase expérimentale limitée aux territoires déjà impliqués dans le projet,
- et dans un second temps, en réalisant, via un décret organique, un élargissement du dispositif à l'ensemble des territoires en Wallonie qui présentent un haut taux de chômage de longue durée en faisant appel au Forem comme opérateur. Le Forem pourrait ainsi être chargé de sélectionner les territoires, d'allouer et de contrôler la subvention (les critères d'intervention devront être fixés de manière précise dans un arrêté).

Dans les deux cas, une mission consultative serait prévue pour les Instances bassins (pour la sélection des territoires et/ou de l'EBE).

Des recommandations concrètes sont également énoncées :

- Sécuriser le caractère volontaire de l'engagement des chômeurs de longue durée au sein de l'EBE. L'étude recommande ainsi la conclusion d'un protocole de collaboration entre le Forem et l'EBE afin d'apporter les adaptations spécifiques dans le cadre de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par le Forem (notamment en ce qui concerne les contrôles de disponibilité) et de respecter l'esprit du dispositif TZCLD²⁷. L'idée est que le contact avec les acteurs locaux de l'expérimentation et le refus d'intégration du dispositif ne puissent être considérés comme un refus d'emploi convenable et que, parallèlement, la période pré-intégration des volontaires à l'EBE soit considérée comme une recherche active d'emploi, l'absence d'autres démarches ne pouvant leur être reprochée durant cette période²⁸.
- Concernant le statut juridique de l'EBE, il est recommandé qu'elle adopte, du moins dans la phase expérimentale, le statut d'ASBL, plutôt que le statut plus contraignant de société coopérative agréée comme entreprise sociale.
- L'étude a par ailleurs conclu que l'EBE devrait, au vu de la diversité des activités qu'elle peut développer en accord avec les travailleurs, relever de la commission paritaire n°337 auxiliaire du secteur non-marchand.

Etude économique

La Région bruxelloise a, quant à elle, chargé le Dulbea, le centre d'études économiques de l'ULB, de quantifier le coût du non emploi d'un individu bruxellois et les coûts qu'engendrerait le financement d'un dispositif TZCLD.

L'un des arguments forts du projet est en effet celui de la neutralité budgétaire : le coût du chômage de longue durée pour la collectivité est converti en salaires pour les travailleurs de l'entreprise à but d'emploi. Or, on l'a vu, l'évaluation économique du dispositif français remet cette équation en cause.

Outre les limites de cette analyse purement financière déjà soulevées précédemment, l'étude du département d'économie de l'ULB vient fortement relativiser la remise en cause de la neutralité budgétaire faite par les évaluateurs français et met en évidence l'ampleur du coût de la privation d'emploi. L'analyse de l'ULB²⁹ montre que le coût public individuel du non-emploi est composé, d'une part, d'un coût total direct (des dépenses liées à une intervention directe des pouvoirs publics en cas de non-emploi ainsi que des frais d'accompagnement, d'administration et de santé), et d'autre part, d'un coût total indirect (des pertes de recettes publiques en matière de cotisations sociales et d'impôts (IPP et TVA)).

²⁶ Voir plus spécifiquement pp. 37-39 de l'étude juridique (juin 2019).

²⁷ Voir plus spécifiquement la p. 59 de l'étude juridique (juin 2019).

²⁸ Etude CESEP, 2019, op. cit.

²⁹ Maxime Fontaine, Malory Rennoir et Ilan Tojerow, « Etude des conditions budgétaires liées à la mise en place d'un dispositif 'Territoire Zéro Chômeur de longue durée' en Région Bruxelles-Capitale », Policy paper n°20.01, mai 2020.

En moyenne, pour l'ensemble des scénarios d'estimation, le coût moyen net pour les pouvoirs publics engendré par la remise à l'emploi d'une PPDE bruxelloise dans le cadre d'une expérimentation TZCLD est moindre que le coût annuel moyen qui serait supporté par les pouvoirs publics si ces PPDE bruxelloises n'étaient pas employées dans les EBE. En fonction de la situation des PPDE (chômeur complet indemnisé, bénéficiaire de l'aide sociale, personne sans allocation, personne handicapée), travailler dans une EBE fait économiser par an et par personne entre 1.312 et 3.145 euros à la collectivité.

3. Analyse critique du dispositif

3.1. Changement de paradigme

Le projet TZCLD se fonde sur l'idée que ce n'est pas au demandeur d'emploi de s'adapter aux offres d'emploi disponibles et il porte l'ambition de réaliser le droit au travail pour tous. On ne part pas d'un dispositif préexistant pour y mettre des personnes mais on part des personnes, de leurs compétences, savoir-faire et aspirations pour créer des emplois (avec la limite de ne pas entrer en concurrence avec les emplois existants). Le projet remet en question le postulat selon lequel il n'y aurait pas d'emploi pour tout le monde et rompt les préjugés en considérant la personne privée d'emploi comme une personne employable qui a des compétences et des aptitudes.

Ce sont les acteurs locaux qui sont à l'initiative du projet et qui décident librement de l'affectation des moyens pour mettre en place des politiques de développement territorial. Il y a là un renversement du pouvoir de décision qui passe du niveau le plus central de l'Etat au niveau le plus décentralisé³⁰.

Le demandeur d'emploi de longue durée ne peut en aucun cas être contraint et le caractère volontaire est un des principes fondamentaux du dispositif. Cette vision s'oppose à la culpabilisation et à la stigmatisation du demandeur d'emploi et prend le contre-pied des politiques d'activation qui se développent depuis les années 1990. Les demandeurs d'emplois entrent dans une dynamique collective qui dépasse la perception de la responsabilité individuelle et renverse la logique de politique de contrôle et d'accompagnement individuel des chômeurs.

En cela, l'expérimentation TZCLD est innovante et rejoint, à tout le moins en théorie, les valeurs défendues par le secteur des CISP et tout particulièrement le droit au travail comme levier d'intégration et d'émancipation, le droit de chacun à faire valoir sa plus-value sociale et le soutien prioritaire à la création d'emplois durables et de qualité accessibles à des personnes fragilisées³¹.

3.2. Un dispositif accessible au public CISP ?

En principe, le dispositif TZCLD est censé être accessible à tous les sans-emplois de longue durée, sans qu'une sélection ne soit opérée (principe de non sélectivité décrit dans la première partie de la note).

Définition du public cible

Un des premiers enjeux pour notre secteur dans la mise en place du projet en Belgique est la détermination du public cible afin de s'assurer que le dispositif ne soit pas réservé aux demandeurs d'emploi inscrits au Forem et que l'ensemble du public en demande ait accès au dispositif. Le risque est que le dispositif vise uniquement les personnes qui sont au chômage de longue durée et que les « désaffiliés » qui ne sont pas en contact avec les institutions publiques ne soient pas intégrés dans le dispositif. En Wallonie, il semblerait, d'après les discussions en cours, que les critères retenus soient de

³⁰Hugues De Bolster, « Territoire zéro chômeur de longue durée : L'Etat social actif enfin actif ? », SAW B, 2018, https://saw-b.be/wp-content/uploads/sites/39/2020/05/a1804_territoirezerochomeurs_esa.pdf

³¹ La Charte de l'Interfédé disponible au lien suivant : <https://www.interfedebel.be/charte/>

pouvoir justifier d'une résidence sur le territoire depuis 6 mois et d'être demandeur d'emploi depuis au moins deux ans³². La volonté semblerait de pouvoir toucher aussi les exclus des institutions et pas uniquement les personnes indemnisées³³. Mais ceci reste à clarifier.

Identification et information du public cible

Outre la détermination des critères que doivent remplir les demandeurs d'emploi (ou autres publics) pour pouvoir accéder au dispositif, il faut veiller à ce que ces personnes puissent effectivement être informées et avoir accès au dispositif.

En France, la mission qui consiste à identifier les personnes qui pourraient participer au projet n'est pas confiée directement à Pôle Emploi mais aux comités locaux pour l'emploi (CLE). Toutefois, d'après une enquête menée par l'association TZCLD auprès des différents territoires ayant mis en place l'expérimentation en France³⁴, Pôle Emploi joue un rôle actif au sein des CLE et plus particulièrement au sein des commissions chargées de définir et de vérifier les critères d'éligibilité des PPDE. Dans la plupart des CLE, Pôle Emploi est également au cœur du travail d'information et de mobilisation des chercheurs d'emploi.

Pourtant, il est primordial que la diffusion auprès du public s'opère sur le terrain au travers des acteurs locaux et du tissu associatif public et privé présent dans la gouvernance locale du projet. Un important travail d'explication du projet aux personnes privées d'emploi du territoire et le développement d'une relation de confiance afin de susciter la motivation et l'adhésion des futurs travailleurs sont en effet nécessaires. Dans le projet de transposition du dispositif en Belgique, s'il est envisagé que le Forem sélectionne les territoires, il est nécessaire que l'identification des personnes privées d'emploi concernées sur le territoire s'opère via les acteurs locaux.

Sélection des travailleurs

Les analyses françaises démontrent que, malgré le principe de non-sélectivité, des dynamiques d'exclusion ont été constatées au fil des étapes d'intégration dans l'expérimentation³⁵. Même si ce n'est pas l'esprit du dispositif, le risque est que les EBE sélectionnent les personnes les plus « employables », en raison notamment des contraintes budgétaires qui pèsent sur les EBE et la nécessité de réaliser un certain chiffre d'affaires³⁶. Le rapport intermédiaire du comité scientifique relève notamment que les travailleurs des EBE apparaissent plus diplômés en moyenne que les personnes éligibles à l'expérimentation sur les territoires pilotes³⁷.

La crainte est que les personnes les plus éloignées de l'emploi et/ou les moins qualifiées soient *de facto* exclues du dispositif. À ce sujet, les évaluateurs français recommandent de clarifier le public cible et de recentrer l'expérimentation TZCLD sur « les personnes qui font face à des difficultés particulières et pour lesquelles un accompagnement pérenne est nécessaire ».

³² Pascal Lorent, « Ces « Territoires zéro chômeurs » qui fascinent la Wallonie et Bruxelles », Le Soir, 13 février 2020.

³³ Le modèle économique utilisé par Actiris dans ses analyses se base sur la création d'une entreprise à but d'emploi avec 80 % de demandeurs d'emploi indemnisés, 10 % au CPAS et 10 % de désaffiliés. Julien Winkel, « Avec les territoires zéro chômeur, on se fixe à nouveau le plein emploi comme objectif », Alter échos, décembre 2020, pp. 50-52.

³⁴ La privation durable d'emploi : Référentiel de l'équipe expérimentale, ETCLD-TZCLD, septembre 2020, <https://www.tzclld.fr/wp-content/uploads/2020/10/Note-privation-demploi-ET-TZ.pdf>

³⁵ Etude CESEP, 2019, op.cit.

³⁶ Yves Martens, « Territoires zéro chômeur de longue durée » : outil intéressant ou poudre aux yeux ?, Revue Politique, 15 octobre 2019, <https://www.revuepolitique.be/territoires-zero-chomeur-de-longue-duree-outil-interessant-ou-poudre-aux-yeux/>. C'est d'ailleurs ce qu'il s'est passé dans les faits avec les emplois articles 60 des CPAS qui n'étaient pas uniquement destinés aux personnes bénéficiant du revenu d'intégration sociale.

³⁷ Rapport intermédiaire du Comité scientifique, 25 novembre 2019, op.cit.

3.3. Accès à un emploi de qualité ?

Dans les processus actuels de réinsertion socioprofessionnelle, les chômeurs de longue durée enchaînent souvent formations, stages et emplois précaires dans l'espoir d'obtenir un jour un contrat à durée indéterminée (CDI). Bien que l'emploi salarié ne soit pas la seule voie possible, dans nos sociétés, l'emploi demeure un des principaux vecteurs d'intégration et de socialisation, d'émancipation et de confiance en soi. Alors qu'avec les mutations du marché du travail, les emplois précaires se multiplient, les droits sociaux sont détricotés et les politiques d'activation s'amplifient et empêchent de nombreuses personnes d'accéder à l'emploi³⁸, le projet TZCLD a pour vocation de permettre aux chômeurs de longue durée d'accéder à un emploi de qualité et ainsi de répondre aux attentes de justice, d'égalité et de dignité chères au secteur des CISP.

Toutefois, le secteur des CISP a toujours attiré l'attention sur le fait qu'un emploi ne peut être considéré comme un emploi de qualité par le seul fait d'être un contrat à durée indéterminée à « temps choisi ». Après avoir relevé les effets bénéfiques liés à l'entrée des personnes privées d'emploi dans les EBE, nous allons donc également questionner la qualité d'un emploi TZCLD selon différents indicateurs tels que la rémunération, l'accompagnement et la formation des travailleurs³⁹.

Amélioration de la situation personnelle du travailleur et impacts positifs sur le territoire

Bien que certaines limites à la sortie de la pauvreté des personnes impliquées dans les TZCLD ne doivent pas être négligées (par exemple, des saisies sur salaire redeviennent possibles pour les personnes endettées), le recours systématique au CDI et les droits sociaux qu'il permet d'activer permet une progression significative de la sécurité économique des travailleurs et une amélioration de leur vie quotidienne : pouvoir faire un prêt à la banque, changer de logement, acheter un véhicule, entamer des travaux de rénovation de leur logement, etc.⁴⁰.

Outre l'amélioration de leur situation matérielle grâce à la sécurisation professionnelle et financière, le rapport d'évaluation du Comité scientifique français soulève une nette amélioration des conditions de vie des travailleurs sur le plan social et politique. Les entretiens menés avec les personnes impliquées dans le projet TZCLD ont en effet permis de mettre en évidence que l'expérimentation TZCLD leur permet d'améliorer considérablement leur estime d'eux-mêmes, de retrouver un rythme de vie plus équilibré et de rompre la solitude dont ils souffraient. De plus, lorsqu'ils sont interrogés sur la perception qu'ils ont des activités développées au sein des EBE, la majorité des bénéficiaires déclarent y trouver du sens et de la satisfaction de rencontrer un besoin existant sur les territoires⁴¹. Pour certaines personnes, cette expérimentation a également permis d'amorcer une nouvelle dynamique dans leur parcours, notamment par le sentiment d'adhésion et de participation collective à un projet ambitieux⁴².

Enfin, le projet TZCLD est porté par des acteurs locaux avec un lien fort au territoire, ce qui renforce la cohésion et la solidarité des habitants au sein du territoire. L'expérimentation s'inscrit ainsi dans une logique de résilience d'un territoire et de participation citoyenne, c'est le groupe de demandeurs

³⁸Hugues De Bolster, « Territoire zéro chômeur de longue durée : Bien plus que de l'emploi ! », SAW B, 2018, https://saw-b.be/wp-content/uploads/sites/39/2020/05/a1805_territoirezerochomeurs_expe_rimentation-2.pdf

³⁹ Ces indicateurs font partie de la liste de 10 indicateurs permettant d'évaluer la qualité de l'emploi établie par les Etats membres de l'Union européenne en 2001 lors du Sommet européen de Laeken. https://emploi.belgique.be/sites/default/files/fr/modules_pages/publicaties/document/54cf4bafc3154b46ad52b69d03c991bd2.pdf?id=5932

⁴⁰ Etude CESEP, 2019, op.cit.

⁴¹ Rapport intermédiaire du comité scientifique, 25 novembre 2019, op.cit.

⁴² Rapport intermédiaire du comité scientifique, 25 novembre 2019, op.cit.

d'emploi de longue durée qui devient actif et produit une transformation sociale⁴³. Le rapport du comité scientifique souligne que les activités développées contribuent également à l'amélioration de la participation politique sur les territoires⁴⁴.

Rémunération du travailleur

Un premier indicateur permettant d'évaluer la qualité d'un emploi est la qualité intrinsèque de l'emploi, c'est-à-dire que les emplois soient intrinsèquement satisfaisants et compatibles avec les compétences et aptitudes des personnes, et que les niveaux de revenu soient appropriés⁴⁵. Or, nous l'avons déjà relevé, il apparaît des évaluations du dispositif français que les travailleurs des EBE occupent souvent des emplois en-deçà de leurs qualifications et compétences. En ce qui concerne le niveau des revenus, l'évaluation de l'IGF pointe le manque de reconnaissance et d'évolution des rémunérations⁴⁶. Les travailleurs sont en effet rémunérés au salaire minimum en France (SMIC). En Belgique, la modélisation économique réalisée se base sur la commission paritaire n°337 auxiliaire du secteur non-marchand. Le salaire moyen garanti est de 1.593 euros brut par mois avec une augmentation après 6 et 12 mois pour arriver à 1.654 € brut par mois. Ceci n'est qu'une modélisation et le salaire dépendra *in fine* du budget qui sera finalement alloué au projet par les gouvernements régionaux⁴⁷.

Nous pouvons à tout le moins, estimer que pour être décent ce salaire devrait être supérieur au montant du seuil de pauvreté (qui était de 1.230 € net par mois pour un isolé et de 2.584 € net par mois pour un ménage composé de deux adultes et deux enfants en Belgique en 2019). A titre de comparaison, en 2021, le montant du chômage minimum pour un cohabitant avec charge de famille est de 1.357,20 € brut mensuel ; pour un isolé de 1.111,76 € brut mensuel et de 579,02 € brut pour un cohabitant.

Par ailleurs, les expériences TZCLD en France ont montré les limites de l'emploi « à temps choisi » car il ne permet pas de dépasser certains freins à l'emploi (la garde d'enfants par exemple) ni les pénalisations (notamment salariales) liées au travail à temps partiel qui concernent principalement les femmes. Or, l'égalité hommes-femmes au niveau salarial est également un indicateur important de qualité d'un emploi.

L'accompagnement et la formation des travailleurs

Un deuxième élément important d'un emploi de qualité est que l'emploi permette aux travailleurs, via la formation tout au long de la vie et un soutien approprié, de développer pleinement leur potentialité⁴⁸.

Si dans le projet français des actions de formation sont prévues pour accompagner la montée en compétences des travailleurs (notamment à travers un plan de formation interne qui vise tant les compétences techniques que les compétences professionnelles générales de participation à la culture d'entreprise)⁴⁹, l'accompagnement et la formation professionnelle de ces personnes, ont été jugés insuffisants en qualité et en intensité par les évaluateurs du dispositif. L'une des causes majeures est le

⁴³ « Le travail durable est la meilleure solution face au chômage de longue durée », Carte blanche, l'Echo, 5 août 2020.

⁴⁴ Rapport intermédiaire du comité scientifique, 25 novembre 2019, op.cit.

⁴⁵ Audrey Houssière, « Le contexte européen de la qualité de l'emploi », Think Tank européen Pour la Solidarité, mars 2012,

https://www.pourlasolidarite.eu/sites/default/files/publications/files/13_affairesociales_contexteeuropeenemploi_0.pdf

⁴⁶ Rapport IGF - IGAS, octobre 2019, op.cit.

⁴⁷ Julien Winkel, « Territoires zéro chômeur : un chantier qui divise », Alter échos n°488, 18 novembre 2020, <https://www.alterechos.be/territoires-zero-chomeur-un-chantier-qui-divise>

⁴⁸ Audrey Houssière, « Le contexte européen de la qualité de l'emploi », op.cit.

⁴⁹ Pierre Coudurier, « Territoires zéro chômeur : nous allons pouvoir prouver l'efficacité du projet à grande échelle », www.mariane.net, 01/12/2020.

manque de financements dédiés aux formations et, plus généralement, l'absence d'une articulation explicite avec les dispositifs existants en matière de formation et d'accompagnement professionnel⁵⁰.

Pourtant, les expériences démontrent qu'un accompagnement et qu'une formation des travailleurs seraient utiles aux différentes étapes du dispositif. Au moment de l'entrée dans l'EBE, l'accompagnement et la formation faciliteraient l'entrée en fonction et l'insertion des travailleurs au sein du collectif de travail. Tout au long du parcours en EBE, ils permettraient aux travailleurs de monter en compétences et de construire leur projet professionnel. Enfin, en cas de projet de sortie de l'EBE vers un emploi « classique », ils permettraient de préparer la poursuite du parcours professionnel dans des conditions favorables.

Dans une de ces études consacrées aux TZCLD, le SAW B relève à ce propos la possibilité pour le comité local d'assortir, s'il le juge nécessaire, l'entrée dans une EBE à des conditions complémentaires comme par exemple la nécessité d'avoir au préalable investi dans un parcours d'insertion-formation⁵¹.

Emplois transitoires ?

Un autre point d'attention relatif aux emplois créés dans le cadre des TZCLD est le statut et le type d'emplois proposés. En effet, on peut s'interroger sur le fait qu'un emploi occupé dans une EBE remette véritablement en cause la culpabilisation des sans-emplois alors qu'il s'agit souvent d'emplois peu qualifiés, peu rémunérés et sans réelles perspectives d'évolution⁵². Le rapport d'évaluation du comité scientifique relève d'ailleurs que de nombreux travailleurs en EBE occupent des emplois peu qualifiés qui ne correspondent pas toujours à leurs qualifications professionnelles ou à leur diplôme⁵³.

Même si l'ambition de développer une économie innovante, participative, transformatrice et accessible à tous à travers les TZCLD est indéniable, une des critiques qui est parfois adressée aux projets TZCLD est qu'ils s'inscrivent dans un carcan d'économie pour et par les pauvres et qu'il ne s'agit pas de « vrais métiers »⁵⁴. Toutefois, il est important de souligner que les EBE sont des entreprises encore jeunes et qu'une phase d'acquisition des compétences et un temps d'adaptation au fonctionnement de l'entreprise et de son modèle d'organisation horizontale sont nécessaires.

Les travailleurs des EBE ont par ailleurs différentes visions par rapport à la place de l'EBE dans leur parcours professionnel : une partie d'entre eux perçoivent le passage par l'EBE comme un tremplin vers une insertion professionnelle sur le marché du travail classique (c'est généralement le cas des plus jeunes) alors que l'autre partie se projette de manière plus durable au sein de l'EBE (généralement les personnes plus âgées ou moins mobiles). A la fin de l'année 2020, 10% des travailleurs des EBE françaises avaient quitté leur emploi dans l'EBE pour occuper un autre emploi⁵⁵.

Selon l'association TZCLD, les emplois créés au sein du projet ne le sont pas dans une logique de tremplin vers l'emploi classique mais il n'y a pas non plus d'opposition à ce que les travailleurs qui le souhaitent puissent par la suite occuper un emploi hors EBE⁵⁶.

⁵⁰ Rapport intermédiaire du comité scientifique, 25 novembre 2019, op.cit. Avis également partagé par le CESE dans son avis du 24 juin 2020, op.cit.

⁵¹ Hugues De Bolster, « Territoire zéro chômeur de longue durée : Bien plus que de l'emploi ! », SAW B, op.cit.

⁵² Yves Martens, « Territoires zéro chômeur de longue durée » : outil intéressant ou poudre aux yeux ?, Revue Politique, op.cit.

⁵³ Rapport intermédiaire du comité scientifique, 25 novembre 2019, op.cit.

⁵⁴ Hugues De Bolster, « Territoire zéro chômeur de longue durée : Bien plus que de l'emploi ! », SAW B, op.cit.

⁵⁵ Pierre Coudurier, « Territoires zéro chômeur : nous allons pouvoir prouver l'efficacité du projet à grande échelle », op.cit.

⁵⁶ Rapport d'analyse ETCLD-TZCLD, 25 novembre 2019, op.cit.

Les EBE pourraient constituer des opportunités pour créer des emplois d'insertion afin de faciliter la mise à l'emploi durable des stagiaires CISP après leur formation, tout en poursuivant leur accompagnement socioprofessionnel⁵⁷.

3.4. Activités développées par les EBE

Comme explicité précédemment, les activités dans les EBE se développent, d'une part, à partir des « besoins » non satisfaits d'un micro-territoire (qui ne sont pas en concurrence avec les activités déjà présentes) et, d'autre part, à partir des compétences et des souhaits des sans-emplois de longue durée de ce micro-territoire.

Besoins non satisfaits sur le territoire ?

La double contrainte de non-concurrence et d'exhaustivité (objectif d'exhaustivité de recrutement des PPDE sur les territoires) qui pèse sur les EBE, conduit les EBE à développer une multitude d'activités rentables et d'activités moins rentables (dont une partie se révèle en pratique largement occupationnelle) et qui sont peu reliées entre elles⁵⁸.

Outre la question que soulève l'emploi occupationnel par rapport à la notion d'emploi de qualité, le premier problème qui peut donc être rencontré est la rentabilité financière des EBE étant donné qu'elles sont actives dans des secteurs d'activités à faible valeur ajoutée. La modélisation économique belge se base sur un montant dégagé par l'entreprise de 3.000 euros par an par ETP au départ pour arriver à 6.000 € après 5 ans. Au vu de l'expérience française, il ne sera pas évident pour toutes les EBE d'atteindre ces objectifs financiers. En effet, même si, avec la hausse du recrutement, le montant des coûts fixes par ETP diminue et le chiffre d'affaires global des EBE françaises croît au fil des ans, celui-ci n'atteint environ que 5000 € par ETP à la fin de l'année 2020⁵⁹. Jusqu'ici, cet équilibre financier a donc été maintenu par un apport exceptionnel de l'État français et des collectivités territoriales, ainsi que par du mécénat.

A partir des compétences/aspirations des sans-emplois ?

Un deuxième questionnement au sujet des activités développées par les EBE est le *matching* qui doit être réalisé entre les besoins non satisfaits du territoire et les compétences et aspirations des personnes privées d'emploi. Si dans la phase de lancement de l'entreprise, la détermination du type d'activités à développer au sein de l'EBE se réalise sur une base collective grâce au travail du Comité local, lorsque l'EBE est installée et les premières activités lancées, il devient difficile de développer de nouvelles activités conformes aux « envies et compétences » des nouveaux venus⁶⁰.

Par ailleurs, l'autonomie de choix des personnes concernées doit être préservée et il ne s'agit pas pour les EBE de développer une activité uniquement parce que celle-ci manque sur le territoire.

Emplois non-concurrents ?

Une des recommandations quant à l'évolution du dispositif français est d'explicitier de manière rigoureuse et vérifiable le critère de non-concurrence appliqué aux activités développées au sein des EBE. En France, c'est le CLE, dans lequel sont notamment présents des représentants de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIREC-CTE), qui est chargé d'évaluer la non-concurrence des activités de l'EBE par rapport aux emplois et entreprises existantes. Même s'il n'existe pas de définition précise de la notion de non-concurrence, les expériences

⁵⁷ L'Essor, « Mémoire 2019 des CISP », Octobre 2018, https://www.interfedebel.be/wp-content/uploads/2018/11/www_interfedebel_memoire_2019.pdf

⁵⁸ Rapport intermédiaire du comité scientifique, 25 novembre 2019, op.cit.

⁵⁹ <https://www.avise.org/actualites/lexperimentation-territoires-zero-chomeur-longue-duree>

⁶⁰ Etude CESEP, 2019, op.cit.

démontrent que des compromis sont trouvés entre les EBE et les entreprises existantes et les rapports d'évaluation ne soulèvent pas de tensions significatives avec le secteur privé⁶¹. D'où l'importance de l'implication et de la mobilisation des employeurs du territoire dès les premières phases de développement des initiatives TZCLD.

Outre la concurrence avec les activités économiques, se pose la question de la concurrence vis-à-vis de l'emploi public et des activités développées en économie sociale.

Il ressort de l'expérimentation française que les activités développées par les EBE concernent principalement les secteurs de la transition écologique et des services aux personnes, secteurs à faible rentabilité financière mais haut impact social⁶². Si une activité est jugée nécessaire pour la collectivité par les autorités locales mais n'est pas suffisamment rentable pour intéresser le privé, pourquoi ne pas assurer un service public ou soutenir une entreprise d'économie sociale proposant ce service ?⁶³ Se pose ici la question du financement d'un nouveau dispositif, de la complémentarité et de la concurrence des différents dispositifs qui existent déjà en Belgique et en Wallonie.

En France, relevons que certaines structures d'insertion par l'activité économique⁶⁴, malgré le fait qu'elles aient été associées très tôt à l'expérimentation sur les différents territoires, ont commencé à rencontrer des problèmes de recrutement, compte-tenu des dispositions plus avantageuses pour les travailleurs au sein des EBE⁶⁵.

Ne faudrait-il pas avant tout favoriser le développement et l'amélioration des dispositifs existants ? Par exemple, le mémorandum du secteur des CISP reprenait en 2019 les recommandations suivantes :

- Développer le dispositif IDESS (Initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale) qui permet la création d'emplois.
- Développer la mise à disposition de travailleurs Article 60 pour les CISP pour qu'ils bénéficient d'un encadrement formatif et social de qualité.

On peut également penser au développement des entreprises de travail adapté (ETA) qui proposent des emplois aux personnes porteuses d'un handicap (c'est le cas de 25% des travailleurs dans les EBE françaises)⁶⁶.

Un risque également soulevé est le déplacement d'activités jusque-là organisées par de l'emploi public vers les EBE, comme cela a été le cas pour une série d'emplois avec l'apparition des contrats « article 60 §7 »⁶⁷.

3.5. Opérationnalisation : rôle du Forem ?

Un dernier point de vigilance pour le secteur des CISP concerne le rôle qui serait attribué au Forem dans la mise en œuvre du projet en Wallonie.

⁶¹ Rapport intermédiaire du comité scientifique, 25 novembre 2019, op.cit.

⁶² Etude CESEP, 2019, op.cit.

⁶³ Yves Martens, « Territoires zéro chômeur de longue durée » : outil intéressant ou poudre aux yeux ?, Revue Politique, op.cit.

⁶⁴ L'insertion par l'activité économique (IAE) permet aux personnes les plus éloignées de l'emploi, en raison de difficultés sociales et professionnelles particulières (âge, état de santé, précarité) de bénéficier d'un accompagnement renforcé qui doit faciliter leur insertion professionnelle. Ces structures spécialisées, comme les ateliers et chantiers d'insertion ou les entreprises d'insertion signent des conventions avec l'État qui leur permettent d'accueillir et d'accompagner ces travailleurs.

⁶⁵ Rapport intermédiaire du comité scientifique, 25 novembre 2019, op.cit.

⁶⁶ Pierre Coudurier, « Territoires zéro chômeur : nous allons pouvoir prouver l'efficacité du projet à grande échelle », op.cit.

⁶⁷ Hugues De Bolster, « Territoire zéro chômeur de longue durée : Bien plus que de l'emploi ! », SAW B, op.cit.

L'étude de faisabilité juridique de l'ULB indique la possibilité de désigner le Forem comme opérateur central du dispositif TZCLD. Le Forem pourrait ainsi être chargé de sélectionner les territoires, d'allouer et de contrôler la subvention. L'IBEFE pourrait quant à elle se voir confier une mission consultative sur la sélection des territoires.

Si le Forem, en tant que service régional de l'emploi compétent dans le cadre des programmes de remise à l'emploi des demandeurs d'emploi, devait être désigné comme opérateur central comme suggéré par l'étude juridique, il faudra limiter son rôle à la sélection des territoires (avec avis consultatif des IBEFE) et à la gestion de la subvention. L'identification et l'information du public cible devraient en effet être prises en charge par les acteurs locaux. Le rôle du Forem devra également s'inscrire dans une relation partenariale qui s'appuie sur les principes de collaboration et de concertation avec les autres acteurs du projet. L'autonomie associative, l'autonomie des pouvoirs locaux ainsi que l'autonomie des opérateurs en lien avec leur cadre législatif doivent être garanties.

Enfin, les auteurs de l'étude juridique préconisent la mise en place d'un protocole d'accord entre le Forem et l'EBE afin de sécuriser le caractère volontaire de l'engagement du demandeur d'emploi dans le dispositif TZCLD et apporter les adaptations nécessaires notamment en ce qui concerne le contrôle de disponibilité du demandeur d'emploi, apparaît indispensable. Sans protocole d'accord, le climat de confiance entre le Forem et le demandeur d'emploi pourrait se dégrader. Or, l'étude juridique tout comme le secteur des CISP, insiste sur la nécessaire relation de confiance entre le Forem et le demandeur d'emploi concerné⁶⁸.

4. Pistes de réflexion - Propositions

Il ne fait pas de doute que le projet de Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée est une initiative innovante qui bouscule les postulats en place depuis de nombreuses années. Le secteur CISP qui s'inscrit dans une logique de production du changement social et lutte pour modifier en profondeur notre organisation sociale afin de répondre à la fois à la demande des demandeurs d'emploi et à l'urgence de nombreux besoins collectifs insatisfaits⁶⁹, ne peut que soutenir et s'associer aux réflexions et l'analyse quant à la mise en place de telles « utopies réalistes » qui permettent de sortir d'un certain fatalisme et proposer de nouvelles pistes de solutions pour les plus fragilisés.

Dans un contexte où le marché de l'emploi reste peu accessible aux publics éloignés de l'emploi et où apparaît plus récemment une concurrence exacerbée entre les demandeurs d'emploi de longue durée et les « nouveaux demandeurs d'emploi » sur lesquels un focus est mis par les organismes régionaux de l'emploi pour les remettre en priorité à l'emploi, l'initiative TZCLD a le mérite de s'adresser particulièrement aux demandeurs d'emplois les plus éloignés de l'emploi et d'offrir de nouvelles opportunités.

Ceci étant dit, une des premières questions qui se pose est, nous semble-t-il : le projet TZCLD a-t-il sa place en Wallonie face aux multiples dispositifs qui existent déjà ; faut-il rajouter une couche de lasagne à la complexité des initiatives soutenues par les pouvoirs publics ?

Dépassé cette question, dans le cas où des projets TZCLD devraient se mettre en place en Wallonie, le secteur des CISP se doit d'être particulièrement vigilant à divers éléments. En effet, outre les opportunités que présente le dispositif, les évaluations de l'expérimentation française et les spécificités de la Belgique soulèvent de nombreuses questions.

⁶⁸ Jean-François Neven et Élise Dermine, Etude juridique, juin 2019, op.cit.

⁶⁹ La Charte de l'Interfédé disponible au lien suivant : <https://www.interfedeb.be/charte/>

Opportunités du dispositif TZCLD :

- Se présenter comme une alternative positive au chômage de longue durée.
- Développer des activités à haut impact social répondant à des besoins territoriaux, initiés par des acteurs locaux dans une dynamique territoriale et renforcer la cohésion sociale et la participation citoyenne au sein du territoire.
- Réaliser le droit au travail comme levier d'intégration et d'émancipation du public éloigné de l'emploi.
- Soutenir la création d'emplois durables, à partir des compétences/aspirations des personnes privées d'emplois, avec un contrat à durée indéterminée, et accessibles à des personnes fragilisées.
- Améliorer la situation personnelle, sociale et économique du travailleur. Outre l'amélioration du bien-être des travailleurs qui peut également être constatée pour les stagiaires en formation CISP⁷⁰ et la sécurité financière apportée par la conclusion d'un CDI, la participation à un projet TZCLD peut permettre aux travailleurs d'amorcer une nouvelle dynamique dans leur parcours, notamment par la satisfaction de répondre à un besoin existant, par l'adhésion et la participation collective à un projet.
- Créer des emplois d'insertion afin de faciliter la mise à l'emploi durable des stagiaires CISP après leur formation, tout en poursuivant leur accompagnement socioprofessionnel.

Points de vigilance pour le secteur CISP :

- Veiller aux possibilités de financement par la RW d'initiatives variées, avec des enjeux communs, dans un contexte de contrainte budgétaire à moyen, long terme : quel risque qu'un budget alloué aux TZCLD vienne diminuer ou limiter le développement des moyens alloués aux CISP et autres dispositifs déjà existants (IDESS, ES, EI, ETA...) ?
- Veiller à l'articulation possible avec les dispositifs existants ; ne pas créer de redondance ou de concurrence entre dispositifs mais plutôt permettre leur complémentarité ; favoriser les synergies entre eux et prévoir la possibilité pour les demandeurs d'emploi de bénéficier le cas échéant des services de plusieurs dispositifs, soit de manière concomitante, soit dans une logique de passerelles et de fluidité des parcours. Comme le suggère le SAW B, devrait-on aller jusqu'à conditionner l'entrée dans une EBE à la nécessité d'avoir au préalable investi dans un parcours d'insertion-formation ?
- Permettre un accompagnement individuel socioprofessionnel et une formation professionnelle continuée des travailleurs des EBE par le biais d'une collaboration explicite des différents dispositifs d'accompagnement et de formation déjà existants (et plus particulièrement les CISP) avec les dispositifs TZCLD. Un accompagnement individuel, personnel et professionnel des travailleurs des EBE est nécessaire à chaque étape du projet TZCLD afin de leur permettre de vivre des expériences d'emploi durables et valorisantes.
- Veiller à ce que les acteurs de l'insertion socioprofessionnelle et plus particulièrement les CISP des territoires concernés puissent participer dans les organes (les comités locaux pour l'emploi en France) qui seront chargés d'évaluer la non-concurrence des activités des EBE, notamment par rapport aux activités développées par les EFT ou celles de l'économie sociale en général.
- Traiter la problématique de la concurrence avec le secteur privé (présence des entreprises) au sein du comité local pour l'emploi en fonction des spécificités du territoire et accorder une vigilance au risque de déplacement d'emplois depuis le secteur public vers l'EBE.

⁷⁰ Voir notamment : l'enquête de CAIPS « Bien-être et Insertion en CISP - Première évaluation de l'impact d'un passage en CISP sur le bien-être et l'insertion sociale des stagiaires », juillet 2020. <https://www.caips.be/wp-content/uploads/2020/07/CAIPS-brochure-PDF-pour-diffusion-num%C3%A9rique.pdf>

- S'assurer que le public des CISP puisse accéder au dispositif TZCLD (conditions d'éligibilité plus larges qu'uniquement les demandeurs d'emploi) et veiller à ce que l'identification et l'information du public cible soient prises en charge par le tissu associatif local. Ne devrait-on pas, comme le recommandent les évaluateurs français, centrer le dispositif sur les personnes éloignées de l'emploi qui font face à des difficultés particulières et pour lesquelles un accompagnement pérenne est nécessaire ? Si c'est l'option choisie, il faudra veiller à ce que le modèle économique sur lequel se base le dispositif prenne en considération des coûts de formation et d'accompagnement plus importants, à tout le moins au début, pour les EBE.
- Veiller à la qualité de l'emploi proposé au-delà de l'octroi d'un CDI à temps choisi. L'emploi proposé doit être valorisant, correspondre aux qualifications, compétences et aspirations des personnes et ne pas constituer un emploi purement occupationnel.
- Veiller à ce que les emplois soient rémunérés à un salaire décent supérieur au seuil de pauvreté ; sinon ça restera des « sous-emplois ».
- Favoriser le passage entre CISP, TZCLD (emploi d'insertion) et marché de l'emploi classique.
- S'attaquer par ailleurs aux freins à l'emploi qui persistent (garde d'enfants, différence entre salaires et allocations sociales, mobilité...).
- Développer les TZCLD uniquement sur les territoires où il existe un réseau d'acteurs locaux suffisamment solide et préparé.
- S'accorder sur le rôle du Forem au sein du dispositif TZCLD. Si le Forem devait être désigné comme opérateur central, limiter son rôle à la sélection des territoires (avec avis consultatif des IBEFE) et à la gestion de la subvention et veiller à ce que le rôle du Forem s'inscrive dans une véritable relation partenariale qui s'appuie sur les principes de collaboration et de concertation avec les autres acteurs du projet.
- Prévoir un protocole d'accord pour sécuriser le caractère volontaire de l'engagement du demandeur d'emploi dans le dispositif TZCLD et apporter les adaptations nécessaires notamment en ce qui concerne le contrôle de disponibilité du demandeur d'emploi.