

Territoire zéro chômeur de longue durée

Approche comparée
France-Belgique

Le dispositif des territoires zéro chômeur de longue durée a séduit le législateur français pour la première fois en 2016. L'objectif principal de ce dispositif, est de « remettre à l'emploi des personnes qui en sont éloignées depuis trop longtemps ». Mirage, utopie, mythe, panacée ? Il a rapidement fait des émules en Région de Bruxelles-Capitale et en Wallonie. De quelle manière ?



Avec le soutien de

FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES

Mirage, utopie, mythe, panacée ? Le dispositif des territoires zéro chômeur de longue durée (souvent ramené à TZCLD – on ne pouvait imaginer plus joli sigle) a séduit la France pour la première fois en 2011. Il a rapidement fait des émules en Région de Bruxelles-Capitale et en Wallonie, singulièrement auprès des partis politiques francophones qui ont intégré plus ou moins adroitement le dispositif français dans leur programme puis l'ont repris définitivement à leur compte – du moins en termes de projet à mettre en œuvre - dans les différentes déclarations de politique gouvernemental.

L'objectif principal de ce dispositif, est de « remettre à l'emploi des personnes qui en sont éloignées depuis trop longtemps »¹. Derrière cet énoncé d'une apparente évidence se cache une réalité complexe, la construction institutionnelle belge parsemant d'écueils son application. C'est ce que nous proposons d'aborder dans le cadre de ce texte. La mise en œuvre au niveau wallon, décidée en avril 2022, permettra sans doute d'en mesurer les premiers effets dans quelques mois.

Genèse du dispositif

Ce dispositif trouve son origine dans une expérience d'ATD Quart-Monde initiée en 2011 en France avec des partenaires issus de la société civile. L'association se faisait forte d'une ambition, exprimée dans le préambule de la Constitution française : « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi »². Il a été coulé dans un dispositif législatif en 2016 avec le vote d'une loi d'expérimentation³ et l'habilitation de dix territoires répartis entre zones rurales et urbaines. En 2020, une loi d'expérimentation complémentaire a été adoptée. Elle double le nombre de territoires et inscrit le dispositif dans la durée avec une première échéance établie en 2026.

Il repose sur les trois constats suivants⁴ : l'emploi est un droit ; la collectivité prend à sa charge chaque année les dépenses et manque à gagner que le chômage de longue durée occasionne ; personne n'est inemployable : le travail ne manque pas, l'emploi bien. Ce dernier constat nous permet de considérer un des aspects novateurs de ce nouveau dispositif : l'employabilité cède le pas à l'"employeurabilité"⁵. Cela revient à considérer

¹ Andrée DEBRULLE, *Territoires zéro chômeur de longue durée : révolution culturelle ou fausse bonne idée ?*, dans *Démocratie*, n°3, mars 2021. Voir : http://www.revue-democratie.be/images/articles-en-pdf/2021/mars_21/Demo03_dossier_WEB.pdf

² P. VALENTIN, *Pour des territoires « zéro chômeur de longue durée*, dans *Revue Projet* 2013/5-6 (N° 336-337), pages 72 à 78. Voir : <https://www.cairn.info/revue-projet-2013-5-page-72.htm>

³ Le droit à l'expérimentation des collectivités locales a été introduit dans la Constitution française (art. 72 al. 4) par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. L'expérimentation législative locale est l'autorisation donnée par une loi à une collectivité territoriale d'adapter une politique publique ne faisant pas partie de ses attributions légales, pour une période donnée.

⁴ Andrée DEBRULLE, op. cit., p. 6.

⁵ Néologisme utilisé par Julien CHARLES dans « Enjeux de la mise en œuvre des Territoires Zéro Chômeur en Wallonie », Intervention dans le cadre de la conférence « La garantie d'emploi pour tous : une solution pour la transition climatique et la lutte contre le chômage ? » organisée par l'Institut Emile Vandervelde le 24 mars 2021. Voir : https://www.cesep.be/wp-content/uploads/2022/12/analyse2022-2_zero_chomeur.pdf

que le demandeur d'emploi ne doit pas se conformer aux attentes du marché de l'emploi mais qu'au contraire, les entreprises doivent être en mesure de mettre des personnes au travail car le chômage serait une responsabilité collective, responsabilité qui leur incombe donc notamment.

Un autre principe sous-jacent au dispositif français réside dans le fait que doivent être orientés vers le financement de l'emploi, des montants liés aux coûts du chômage.

Comment se matérialise ce dispositif de mise à l'emploi ? Pratiquement, en France, les territoires zéro chômeur de longue durée s'enracinent dans un territoire de petite taille. Ils sont portés par des acteurs de territoires réunis dans un Comité local pour l'emploi qui réunit des petites entreprises, des associations, des autorités locales, des commerçants, des habitants, des syndicats, etc. Ce Comité est chargé du pilotage du dispositif et crée également des entreprises à but d'emploi qui sont conçues comme devant être des petites unités de travail de main d'œuvre. Ces entreprises à but d'emploi prennent en charge des tâches aussi diversifiées que le démontage d'objet pour le recyclage, la livraison à vélo, la mobilité solidaire, les tâches de conciergerie, l'entretien d'espaces verts, le maraichage, les petites prestations pour les particuliers, le fonctionnement d'une épicerie solidaire, etc.⁶

Les entreprises à but d'emploi considèrent la mise à l'emploi à partir des attentes des demandeurs d'emploi et des besoins identifiés dans les territoires. L'idée est bien de respecter le principe de non substitution des emplois existants et de non concurrence avec les entreprises du territoire. Dans le cadre du dispositif français Territoires zéro chômeur de longue durée, le contrat de travail est un contrat de travail à durée indéterminée à temps choisi⁷ qui est rémunéré au SMIC (acronyme utilisé en France pour "salaire minimum de croissance" - soit 1.691,98 € brut pour 35 heures par semaine).

Répliquabilité en Belgique ?

Un dispositif pensé pour un État centralisé comme la France, ne s'adapte peut-être pas facilement à une autre réalité institutionnelle. Le mille-feuille institutionnel belge laisse d'emblée présager l'apparition de difficultés de mise en œuvre.

Jusqu'en 2014, l'État fédéral belge régissait l'assurance chômage, le droit du travail et la sécurité sociale ainsi que les conventions collectives de travail. La loi de réforme institutionnelle du 8 août 1980 avait en effet confié aux Régions, pour faire très simple, les compétences économiques, et aux Communautés les compétences liées aux personnes. Ce sont autant d'acteurs institutionnels à mettre autour d'une table pour permettre le déploiement d'un dispositif "territoire zéro chômeur de longue durée" analogue à celui qui existe en France. La sixième réforme de l'État de 2014 a transféré davantage de

⁶ <https://www.tzcl.d.fr/faq/question/quelles-activites-ont-ete-developpees-par-les-entreprises-a-but-demploi-ebe/>

⁷ Le travail à temps choisi est une déclinaison du contrat de travail en vigueur en France. Il s'agit d'une forme de contrat de travail à temps partiel pour lequel l'employeur garantit à son employé un nombre d'heures de travail mensuel, dont le nombre est souvent faible.

compétences aux Régions et Communautés rendant un peu plus complexe encore leur attribution et leur exercice. Ainsi, si une partie des compétences de l'Onem⁸ est attribuée aux Communautés et Régions, l'État fédéral conserve la prérogative de mettre en œuvre l'assurance chômage.

Des expériences pilotes ont pourtant été menées en province de Hainaut et de Luxembourg en – respectivement – 2018 et 2021. C'est à l'occasion de l'expérience en Hainaut que le Centre de droit public de l'ULB a été désigné pour examiner la manière de transposer les outils législatifs français en droit belge⁹. Il indique que l'importation du système, son institution et son financement sont du ressort des Régions. À défaut d'un accord de coopération avec l'État fédéral, les Régions assumeront les investissements pour la mise en place des territoires zéro chômeur de longue durée mais c'est l'État fédéral qui bénéficierait le plus directement des bénéfices de l'initiative sur au moins trois points : la diminution du paiement des allocations de chômage, la diminution de la prise en charge de dépenses de soins de santé et l'augmentation de recettes fiscales. L'étude indique qu'il conviendrait d'agir dans un premier temps via un décret budgétaire pour une phase expérimentale à partir des initiatives existantes ; dans un second temps, par l'adoption d'un projet de décret organique qui doit permettre d'élargir les territoires zéro chômeur de longue durée à l'ensemble des territoires wallons avec un taux de chômage de longue durée élevé.

Dans la région de Charleroi, les porteurs du projet (les syndicats FGTB et CSC) ont très vite désigné des « *points conditionnant la réussite du volet "complémentarité" du projet* »¹⁰. Ils consistent à veiller à ce que le projet soit porté par tous les acteurs locaux et à ce que les institutions ne confisquent pas le débat ; à mobiliser les demandeurs et demandeuses d'emploi ; et à réaliser l'inventaire des savoir-faire et de leurs désirs de travail et de formation. Enfin, à leurs yeux, il convient de recenser les "travaux" utiles sur le territoire, mais en veillant à y associer les entreprises adhérant au projet, pour identifier les besoins à satisfaire utilement. Dans le cas de cette expérience pilote, la démarche de la personne sans emploi a eu lieu sur base volontaire et déclarative, sans réalisation d'un inventaire des « *compétences qu'elles soient acquises ou attestées* ». Soulignons que l'initiative en région de Charleroi n'est pas une initiative émanant de l'autorité publique, mais de syndicats.

Notons enfin que la Région bruxelloise s'est également saisie de la question d'un point de vue économique en confiant au Centre d'études économiques de l'ULB le soin de déterminer le coût du non emploi d'un citoyen bruxellois et les coûts du financement d'un

⁸ Onem : Office national de l'emploi.

⁹ J-F. NEVEN *et alii*, *Importer l'expérience française 'Territoire zéro chômeur de longue durée' en Région de Bruxelles-Capitale : questions juridiques*, Centre de droit public, Bruxelles, Janvier 2020. Voir : <https://dipot.ulb.ac.be/dspace/bitstream/2013/301107/3/TZCLDRapportfinal.pdf>

¹⁰ *Info CSC*, n° 16, 25 septembre 2020, p. 7, cité par A. DEBRULLE, *op.cit*, p. 7.

dispositif territoire zéro chômeur de longue durée¹¹. En conclusion, « *le coût moyen net pour les pouvoirs publics engendré par la remise à l'emploi* » d'une personne bruxelloise privée durablement d'emploi « *dans le cadre d'une expérimentation territoire zéro chômeur de longue durée est moindre que le coût annuel moyen qui serait supporté par les pouvoirs publics si ces [personnes privées durablement d'emploi] bruxelloises n'étaient pas employées dans les entreprises à but d'emploi* ». La personne privée durablement d'emploi qui travaillerait dans une entreprise à but d'emploi ferait, selon les calculs du Centre d'études économique de l'ULB, « économiser à la collectivité » - expression malheureuse s'il en est - par an et par personne entre 1.312 et 3.145 euros.

Projet de mise en œuvre par le gouvernement wallon

4

Mis au frigo durant la pandémie de Covid 19, le projet de territoires zéro chômeur de longue durée est revenu sur la table du gouvernement de Wallonie en avril 2022. Ce dernier a finalisé une note permettant l'expérimentation de territoires zéro chômeur de longue durée à l'occasion du lancement d'un appel à projet initié par le Fonds social européen à destination des pouvoirs locaux et des entreprises à finalités sociales.

Le dispositif en discussion semble s'orienter vers la sélection de projets développés sur de territoires de maximum 15.000 habitants dans divers arrondissements wallons (Charleroi, La Louvière, Mons, Liège, Verviers, Namur) et dans la province du Luxembourg. Les bénéficiaires potentiels devront être domiciliés depuis plus de six mois dans les zones retenues et être sans emploi depuis plus de deux ans.

Le Forem¹² et la direction de l'Économie sociale du SPW¹³ Économie jouent un rôle majeur dans l'application de ce nouveau dispositif : ils en assurent la mise en œuvre et le suivi. Le dispositif wallon prend également ses distances avec le dispositif français. Il n'est en effet pas prévu de créer les entreprises à but d'emploi citées ci-avant. Par contre, il s'appuiera sur des structures de mises à l'emploi déjà existantes sur le territoire wallon :

- les entreprises d'insertion et les initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale (IDESS) offrent déjà un emploi à une catégorie de public fragilisé ;
- l'agrément « initiative d'économie sociale » ;
- les agences locales pour l'emploi (ALE) qui en plus de l'identification et de l'accompagnement des publics-cibles et de la détection des besoins non couverts, pourraient développer des activités, soit en tant qu'incubateurs, soit en tant qu'employeurs, en engageant les personnes sous contrat de travail ;
- les structures d'accompagnement à l'autocréation d'emploi ;
- et les mises à l'emploi par les CPAS.

¹¹ M. FONTAINE et alii, *Étude des conditions budgétaires liées à la mise en place d'un dispositif 'Territoire Zéro Chômeur de longue durée' (TZCLD) en Région de Bruxelles-Capitale*. Rapport Dulbea n°20.01, 2019. Voir : <https://dulbea.ulb.be/files/700a8eabc45255e629c82e228ef078c5.pdf>

¹² Forem : Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi.

¹³ Service public de Wallonie

L'Interfédé, qui soutien et coordonne l'Action des Centres d'Insertion socioprofessionnelle en Wallonie, s'était penchée sur la question de l'applicabilité du dispositif territoires zéro chômeur de longue durée dans une note d'analyse et de réflexion¹⁴ fouillée datée de mars 2021, soit une année avant que le gouvernement de Wallonie ne dévoile son projet.

Elle épinglait alors une série de points de vigilance, pour le secteur des Centres d'Insertion socioprofessionnel certes, mais qui viennent aujourd'hui en écho des propositions gouvernementales. Elle réclamait ainsi des possibilités de financement par la Région wallonne d'initiatives variées. Elle évoquait également la nécessité d'une articulation avec les dispositifs existants, un accompagnement individuel socioprofessionnel, une qualité de l'emploi proposé au-delà du simple octroi d'un contrat et des emplois rémunérés à un salaire décent supérieur au seuil de pauvreté. Elle pointait également le caractère non exclusif de l'initiative en réclamant de s'attaquer également aux autres freins à l'emploi. D'un point de vue plus géographique, elle semblait anticiper le caractère pilote de l'initiative en réclamant de **ne mettre sur pied les territoires zéro chômeur de longue durée que sur les territoires dotés d'un réseau d'acteurs locaux solide et préparé**. Elle réclamait de surcroît de pouvoir s'entendre sur le rôle du Forem au sein du dispositif, ce que le gouvernement de Wallonie n'a pas manqué de faire.

Conclusions

À défaut, de pouvoir prendre le recul nécessaire d'un projet du gouvernement de Wallonie près de six mois après son lancement, les premières analyses et observations dans le champ français nous permettent de dégager quelques points d'attention sur le dispositif mis en œuvre chez nos voisins. Les entreprises à but d'emploi, tout d'abord, se retrouvent après quatre années de mise en œuvre face aux défis de leur développement et de la consolidation de leurs activités. Une tension existe entre recherche de rentabilité et l'adaptation constante au personnel. Dans le même temps, l'accès aux formations progresse - mais leur financement constitue un enjeu de taille - et les partenariats avec les entreprises et les acteurs locaux se sont multipliés. Cela permet d'effectuer des prestations de qualité qui participent à la formation continuée du personnel.

Quant aux salariés et salariées, un accompagnement psychologique est parfois nécessaire, singulièrement pour les personnes plus éloignées de l'emploi. Si dans les premiers temps, les territoires zéro chômeur de longue durée ont séduit des personnes acquises au concept, aidées en cela par la proximité et la perspective d'une stabilité, ils ont assisté à l'arrivée d'autres travailleurs ou travailleuses dont la motivation a très vite constitué un nouveau défi pour les entreprises à but d'emploi. Certains porteurs du projet admettent même « *qu'on ne connaît pas encore le modèle économique de l'expérimentation* »¹⁵ ...

¹⁴ L'Interfede CISP, *Territoire zéro chômeur de longue durée (TZLCD), Note d'analyse et de réflexion*, 24 mars 2021. Voir : https://www.interfede.be/wp-content/uploads/2021/03/20210304_TZCLD_Note-analyse-reflexions.pdf

¹⁵ S. de LANGENHAVEN, *Quel avenir pour les Territoires zéro chômeur de longue durée*, dans *Solidarum*, 11 mai 2021. Voir: <https://www.solidarum.org/inclusion-sociale/quel-avenir-pour-territoires-zero-chomeurs-de-longue-duree>

Ce constat, dix ans après la genèse du projet en France, doit interpeller les acteurs wallons lancés dans la mise en œuvre de Territoires zéro chômeur de longue durée, dans leur version wallonne. Prendre le temps de continuer à conceptualiser le modèle est nécessaire, tout en poursuivant les initiatives. Réflexion et action doivent se mener en parallèle.

Quentin Hayois
Directeur du département Éducation d'Action Vivre Ensemble



Avec le soutien de la



Disponible sur www.vivre-ensemble.be | Exemplaires sur demande :
info@vivre-ensemble.be 02 227 66 80