

Enjeux de la mise en œuvre des Territoires Zéro Chômeur en Wallonie

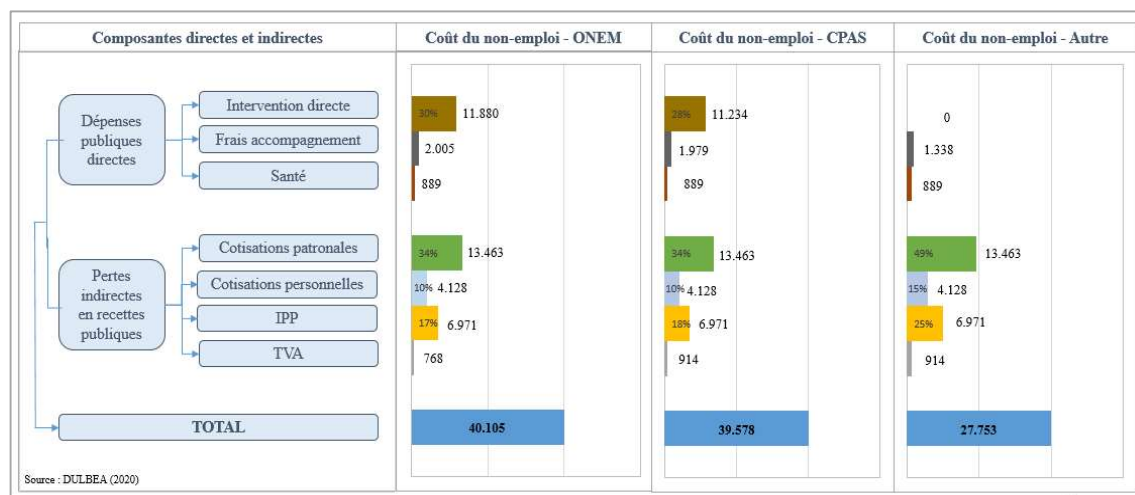
Intervention de Julien CHARLES dans le cadre de la conférence "La garantie d'emploi pour tous : une solution pour la transition climatique et la lutte contre le chômage ?" organisée par l'Institut Emile Vandervelde le 24 mars 2022¹

Le projet TZCLD constitue un moyen – parmi d'autres, évidemment – d'avancer concrètement vers les trois principes énoncés par Isabelle Ferreras, Julie Battilana et Dominique Méda dans *Le manifeste travail*[1]. Il permet de tenir ensemble les enjeux liés à la démocratisation du travail, à sa démarchandisation et à la dépollution. Je dis « tenir ensemble » parce que les Territoires Zéro Chômeur visent ces trois finalités dans le même temps. C'est avec ce triple horizon qu'il nous faut se l'approprier[2]. Il ne s'agit donc pas seulement de cesser de faire du travail une marchandise en offrant un emploi à ceux qui en sont privés. Ce serait déjà beaucoup, mais pas encore assez audacieux. Ce que l'on doit mettre en œuvre, c'est aussi un projet démocratique et écologique.

La proposition des TZCLD, portée en France par ATD Quart Monde et relayée à l'Assemblée Nationale par le Parti Socialiste, se fonde sur trois constats : « ce n'est pas l'argent qui manque », « ce n'est pas le travail qui manque » et « personne n'est inemployable »[3]. Ces constats sont-ils valides en Belgique ? Plusieurs études, commanditées par Actiris, soutiennent que oui.

La première, réalisée en 2020 à l'ULB, calculait le coût du non-emploi en Belgique[4] en additionnant les dépenses publiques directement liées à la privation d'emploi : le montant des allocations mais aussi le coût de l'accompagnement, du contrôle et les soins de santé. L'étude intégrait aussi les manques à gagner pour l'Etat, en matière de cotisations sociales et d'impôts non perçus. Pour un chômeur complet indemnisé, on atteint alors plus de 40.000€ par an.

« Coûts annuels moyens du non-emploi pour les pouvoirs publics en Région de Bruxelles-Capitale (par personne, en euros) – année 2019 » [4]

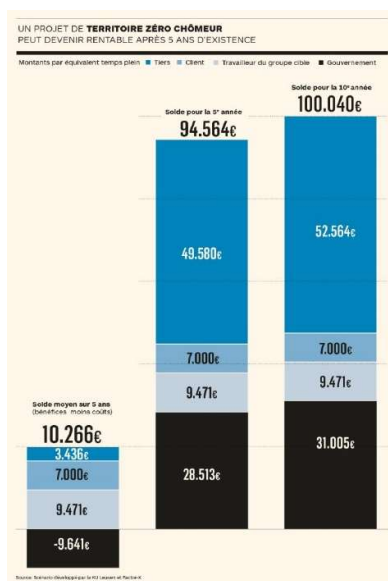


Une autre étude, menée à la KUL en 2021, a monétarisé d'autres bénéfices, dont les externalités socio-environnementales positives[5]. Après la cinquième année du projet, et en incluant le coût de la

¹ https://www.ps.be/garantie_emploi_pour_tous_iev

mesure, les chercheurs anticipent un solde positif de près de 95.000€ par équivalent temps-plein. L'hypothèse de neutralité budgétaire, légitimant l'expérimentation en France, constitue le scénario le plus pessimiste selon ces calculs. En Belgique, les scénarios les plus crédibles anticipent des bénéfices nets pour la collectivité. Evidemment, cela implique de fermer les yeux sur les répartitions inégales des coûts et bénéfices entre les différentes entités de l'Etat fédéral belge[6]. Mais nos constructions institutionnelles ne peuvent nous empêcher d'avancer dans la direction d'une garantie d'emploi.

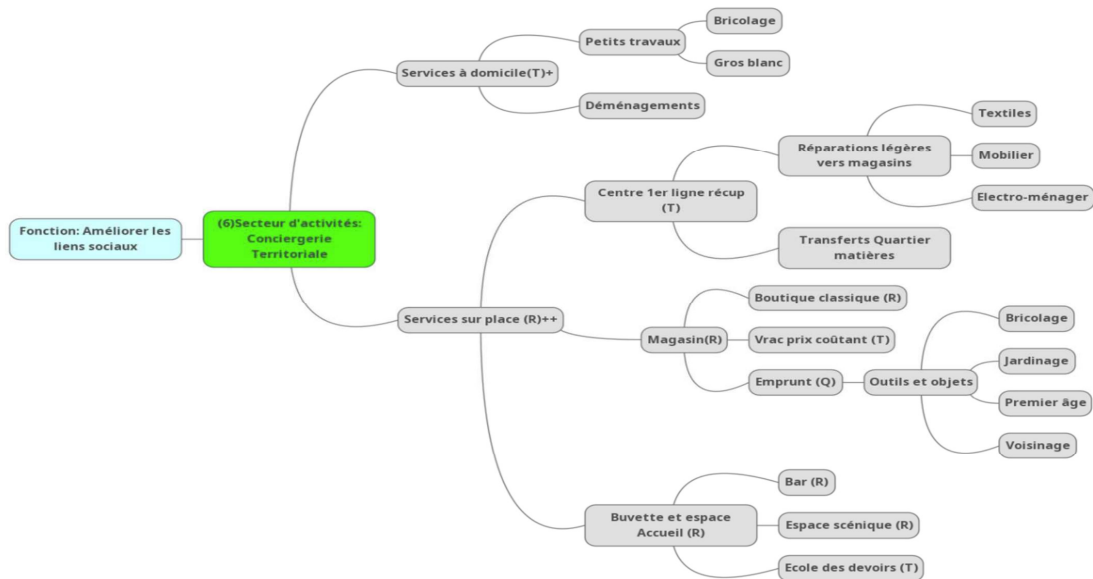
Un projet de Territoire Zéro Chômeur peut devenir rentable après 5 ans d'existence²



Examinons maintenant vers la question du travail. En 2021, une autre étude commanditée par Actiris a cherché à identifier les activités économiques pertinentes qui pourraient être développées dans le cadre des Territoires zéro chômeur[7]. Nous avons identifié 65 activités répondant à des besoins territoriaux avérés. Ces activités, présentées autour de 13 secteurs, dont l'un est représenté sur le slide, constituent un gésier de 2.400 emplois qui pourraient assurer un chiffre d'affaire de 65 millions d'euros en 5 ans. Dans la préface de cette étude, Actiris soutient que ce scénario ne constitue que « la partie visible de l'iceberg des emplois utiles qui peuvent être générés » avec un financement public et une poursuite des dynamiques locales. Ce soutien aux dynamiques locales constitue un élément crucial pour assurer la réalisation d'une garantie d'emploi qui n'implique pas la réalisation de tâches indignes, inutiles, nocives ou toxiques, bref une garantie d'emploi qui développe autre chose que des *bullshit jobs*[8] [9].

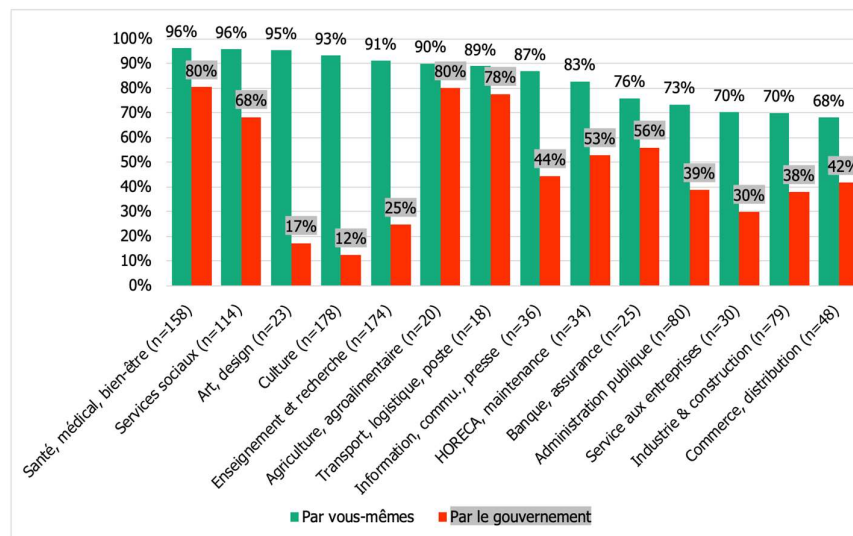
13 secteurs d'activités à impact socio-écologique fort, répondant aux urgences vitales des territoires [7]

²<https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/federal/le-projet-de-territoire-zero-chomeur-tient-la-route-financierement/10353706.html>



Les débats autour de l'identification des activités essentielles lors du premier confinement ont permis de constater que les critères portés par le gouvernement fédéral et ceux des interlocuteurs sociaux n'étaient pas identiques[10]. Notre enquête rend compte d'un écart encore plus important dans l'échantillon[11] : alors que près de 90% des interviewés considèrent leur travail comme utile, crucial ou essentiel, seule la moitié d'entre eux travaillent dans des secteurs reconnus comme tels par les arrêtés royaux – et des variations significatives apparaissent évidemment selon les secteurs comme on le voit sur le graphique. Si je souligne aujourd'hui ces écarts, c'est pour indiquer la nécessité de démocratiser le processus d'identification des besoins essentiels des territoires.

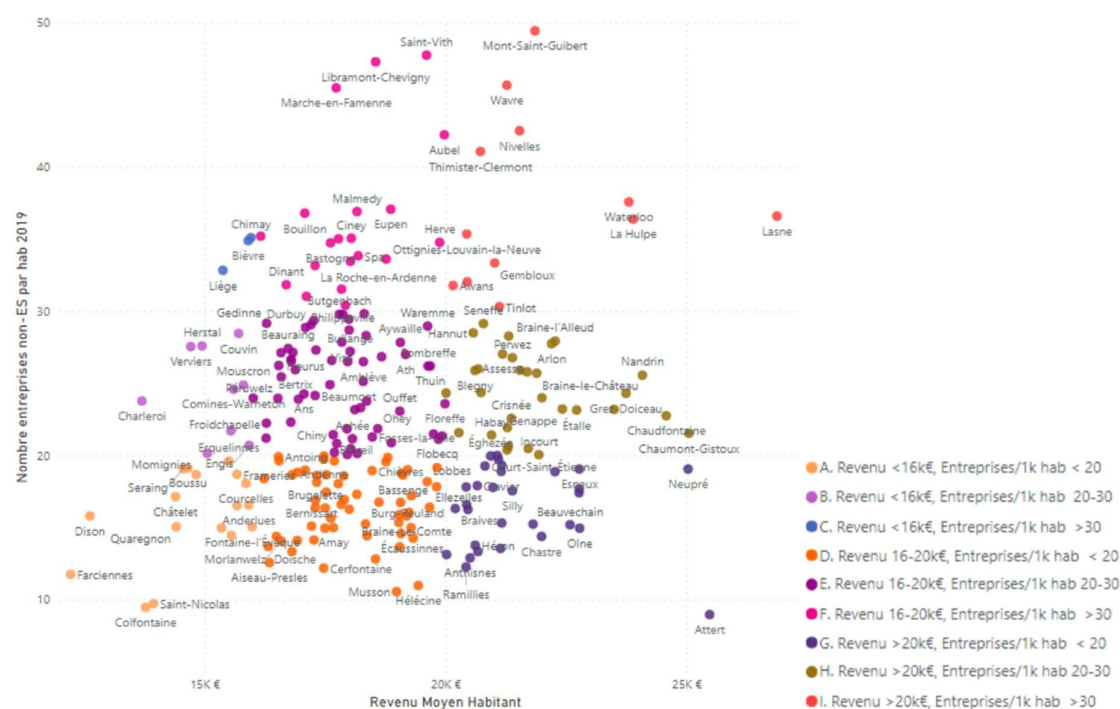
Caractère utile, crucial ou essentiel de son propre travail, par secteur d'activité, de son propre point de vue ou du point de vue du gouvernement [11]



Eclairons maintenant le troisième principe français, qui soutient que « personne n'est inemployable ». Il s'agit ici renverser la logique actuelle qui fait prévaloir la formation sur l'emploi et s'engouffre dans les méandres des métiers réputés en pénurie. Avec les Territoires zéro chômeur, il est au contraire

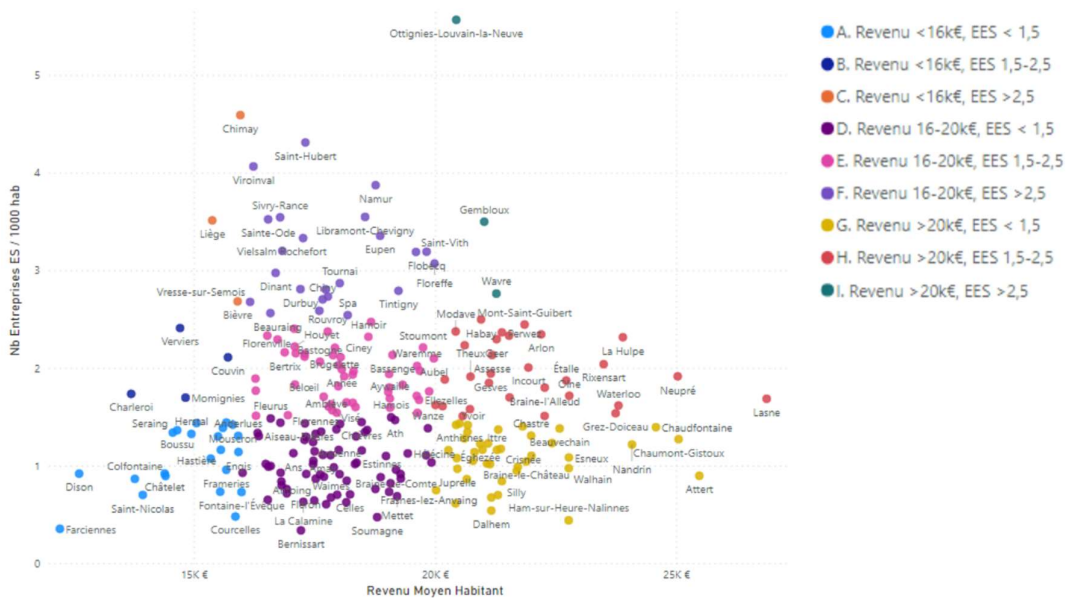
question d'explorer les compétences et les envies de personnes privées d'emploi pour identifier les activités dans lesquelles elles pourront s'impliquer professionnellement. L'expérimentation dépasse la logique de *l'employabilité*, c'est-à-dire de l'injonction individuelle à se conformer aux attentes du marché de l'emploi. Elle se fonde plutôt sur la notion d'*employeurabilité* : il est attendu des entreprises qu'elles soient capables de mettre les personnes au travail, parce que le chômage n'est pas une responsabilité individuelle mais une responsabilité collective – qui leur incombe donc en partie. Or, force est de constater que les entreprises délaissent les territoires les plus pauvres – ou que la pauvreté des territoires est une conséquence de l'absence d'entreprise, peu importe le sens de la causalité ici. Ce qui est sûr, c'est que certaines communes sont marquées à la fois par la pauvreté des habitants et par un faible nombre d'entreprises.

Répartition des communes wallonnes selon le nombre d'entreprises par 1000 habitants et le revenu moyen par habitant (source : IWEPS, 2022)



Si l'on ne regarde que les entreprises d'économie sociale, on constate qu'elles délaissent les mêmes communes que celles délaissées par l'économie de marché... Le cas de Farciennes, commune réputée la plus pauvre de Wallonie, est particulièrement parlant : il y a 5 fois moins d'entreprises d'économie sociale par habitant sur le territoire communal que sur l'ensemble de la Wallonie. Il est donc évident que les dispositifs d'économie sociale d'insertion actuels ne proposent pas - suffisamment – d'emplois dans les territoires les plus pauvres.

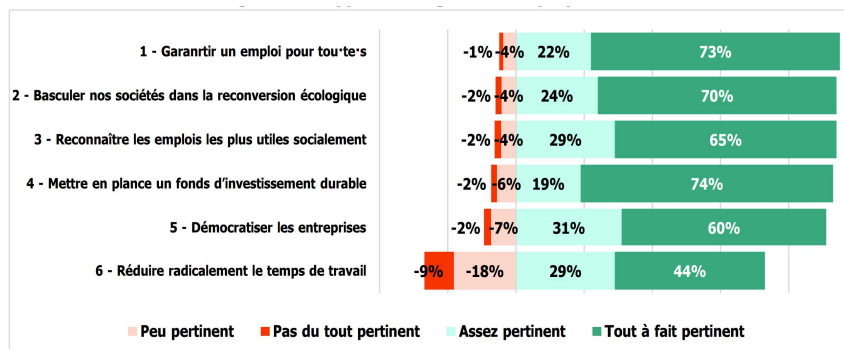
Répartition des communes wallonnes selon le nombre d'entreprises d'économie sociale par 1000 habitants et le revenu moyen par habitant (source : IWEPS, 2022)



Bref, les constats posés par ATD en France sont validés en Belgique. Si ce n'est pas l'argent qui manque, il est alors possible de financer des CDI rémunéré à un salaire décent et à temps choisi. Si ce n'est pas le travail qui manque, il est alors temps de dégager des moyens non seulement pour identifier les besoins du territoire mais aussi pour les convertir en activités au sein d'une entreprise. Si personne n'est inemployable, il faut alors partir à la rencontre de toutes les personnes privées d'emploi pour leur proposer d'exercer une activité conforme à leurs compétences.

Défendre cette proposition, ce n'est pas seulement une lubie de quelques académiques. C'est aussi s'engager dans un mouvement mondial pour la Garantie d'Emploi dont témoigne le déploiement d'expérimentations non seulement en France mais aussi en Inde, en Autriche, en Australie, aux Etats-Unis... C'est aussi répondre à une aspiration que nous identifions dans l'enquête post-premier confinement dont il était déjà question précédemment : la garantie d'emploi constituant la proposition la plus soutenue par les répondants.

Appréciation globale des propositions [11]



Aujourd'hui, comment la Wallonie avance-t-elle dans cette direction ? La proposition était inscrite dans l'accord de gouvernement et elle se retrouve depuis quelques jours dans le programme opérationnel du FSE. Que peut-on déjà anticiper de sa mise en œuvre ? Des entreprises d'économie sociale d'insertion y verront certainement une aubaine, s'en saisiront pour continuer à faire ce qu'elles font déjà avec des moyens complémentaires. J'étais donc initialement réticent à l'ouverture de l'appel à projets aux entreprises déjà existantes, celles-là même aujourd'hui ne parviennent pas à tenir ensemble les trois principes : démarcher, démocratiser, dépolluer. Avec un accompagnement approprié, on peut cependant espérer qu'elles parviendront à transformer leurs pratiques et leurs modes de gouvernement pour se montrer à la hauteur de ces trois enjeux.

Mais qu'en est-il dans les territoires délaissés par les entreprises d'économie sociale ? A Farciennes, les acteurs de l'insertion socio-professionnelle sont rassemblés depuis 15 ans au sein d'une « plateforme emploi-formation » [12]. Ils constatent que leurs pratiques de formation et de coaching ne permettent pas de lever les barrières à l'emploi pour les publics les plus éloignés. Ils en concluent que ce qui manque sur le territoire, ce sont des entreprises capables de recruter ces personnes. A Farciennes, les ressources professionnelles utiles à l'identification des personnes privées durablement d'emploi sont bien présentes. Mais celles nécessaires à leur recrutement au sein d'une entreprise font défaut et doivent donc être fournies par la Région pour avancer concrètement dans le sens d'une Garantie d'Emploi pour tous.

Dans le Sud du Luxembourg, l'instance bassin déploie depuis 2018 une dynamique partenariale importante autour du projet TZCLD, en mobilisant les acteurs associatifs et économiques au-delà des membres de l'instance[12]. Ensemble, ils ont déjà testé des outils d'analyse des compétences et volontés des personnes privées d'emploi. Ils ont aussi travaillé à l'identification d'opportunités de travail utile pouvant générer des emplois supplémentaires. A titre d'exemple, le Parc Naturel de Gaume et le CPAS de Virton réfléchissent ensemble depuis lors au développement d'une conserverie de légumes. Les ressources professionnelles utiles à l'identification des besoins du territoire semblent bien présentes. Ce qui doit être soutenu et financé, c'est la conversion de ces besoins en activités au sein d'une entreprise.

Dans les entreprises sociales existantes, chez les acteurs de l'insertion socio-professionnelle et dans les instances bassin, des dynamiques et des ressources utiles au projet existent. Ils ont chacun en main des morceaux du puzzle. Comme l'indique le Programme FSE, ils devront donc s'impliquer dans les comités locaux pour l'emploi. Cette dynamique locale est nécessaire pour relever les défis que posent le projet. Parmi ces défis, celui de l'implication des publics est sans doute l'un des plus décisifs. Pour illustrer cet enjeu, je me permets un petit *ex cursus* bruxellois. Dans le cadre de l'étude Actiris dont je parlais précédemment, nous avons installé un Atelier de Quartier pendant trois jours dans la Cité Moderne à Berchem-Sainte-Agathe, afin d'explorer avec les habitants les besoins du territoire et leurs volontés professionnelles[7]. Avec le soutien du CPAS, nous sommes partis à la rencontre des habitants sans attendre qu'ils passent d'eux-mêmes la porte du local que nous avons investi. Nous leur avons offert à manger avant de les interviewer. Cette démarche est déterminante pour combler le déficit de confiance entre *les personnes les plus éloignées de la chose publique* – et de l'emploi – et les représentants politiques, administratifs mais aussi associatifs. Ce fossé demande à être comblé, même modestement, avant d'entreprendre quelque stratégie collective que ce soit. A titre personnel, j'ai passé plus de temps pendant ces trois jours à réparer des vélos qu'à interviewer des habitants – mais sans cela je n'aurais sans doute interviewé personne. Ces actions peuvent sembler anecdotiques mais

elles sont fondamentales car avec cet Atelier de quartier, nous avons aussi sans doute anticipé une série d'activités que la future entreprise à but d'emploi pourrait développer à Berchem.

C'est ce genre de dynamiques que les projets wallons vont devoir engager rapidement, en partant des volontés et des ressources locales, tout en s'appuyant sur une dynamique favorable au dépassement des routines des uns et des autres. Certains territoires sont déjà mobilisés dans ce sens. Pour les autres, les deux mois qu'il reste d'ici la clôture de l'appel à projets ne permettront que d'enclencher la dynamique. Malgré cet empressement, il leur faudra absolument préserver l'ambition du projet en matière d'exhaustivité du public, d'exploration des besoins et de structuration de l'entreprise.

Ce sont en effet les projets les plus ambitieux et les plus audacieux qui sont les seuls à pouvoir répondre aux défis que posent les Territoires zéro chômeurs. Propage-S a montré que seules les entreprises multi-activités de plus de 100 salariés parviendront à l'équilibre économique en 5 ans[7]. Les travaux du comité scientifique français montrent que, pour les salariés, les effets économiques positifs mettent du temps à se matérialiser, et que c'est aussi sur une temporalité longue que leur état de santé s'améliore[13]. Ces mêmes études constatent que c'est dans les plus grandes entreprises que les droits individuels des travailleurs sont les plus fortement rencontrés, entre autres en matière de formation et d'adaptation des postes aux personnes porteuses de handicaps. C'est aussi dans les plus grandes entreprises que les élections sociales permettront d'installer un CPPT et un CE. C'est là aussi que des formes ambitieuses de démocratisation du travail pourront être instituées.

C'est donc au prix de cette sortie de la micro-entreprise fermée sur elle-même que les TZCLD se montreront à la hauteur de leurs ambitions. La première, celle de la sécurité économique des travailleurs, est réalisée en France : l'évaluation scientifique a montré que, en l'absence de l'expérimentation, seule la moitié des salariés des EBE aurait été en emploi et seul le tiers en CDI[13]. Mais la garantie d'un statut d'emploi revêt peu d'intérêt si les personnes se trouvent « désœuvrées » : il faut donc bien anticiper la question de l'entreprise et du travail. Les premières années du projet lillois ont été chaotiques à cet égard comme l'ont montré Anne Fretel et Florence Jany-Catrice[14] : l'obtention d'un statut d'emploi a primé sur la participation des salariés à la production de biens et de services au sein de l'entreprise. C'est aussi en se souciant de ces biens et services que les questions relatives à l'impact socio-environnemental de l'expérimentation pourront être mieux prises en compte. On sait que les activités des EBE françaises se déploient essentiellement dans les domaines de l'économie circulaire et de l'aide aux personnes[15]. On ne dispose par contre d'aucune mesure précise en la matière. En résumé, les TZCLD ne peuvent se contenter de garantir un emploi, mais doivent fournir du travail aux personnes, et du travail utile pour le territoire. En abordant le projet sous cet angle du travail, apparaissent les questions de son organisation et de la façon dont il est gouverner. Cet enjeu n'est pas seulement une problématique interne à l'entreprise mais ouvre à des dynamiques électorales qui intéressent sans doute le PS. Car comme l'a montré Thomas Coutrot, le manque d'autonomie au travail nourrit l'abstention électorale et les votes populistes[16]. A l'inverse, l'autonomie au travail favorise la gauche non populiste. La garantie d'emploi n'est donc pas seulement une politique éco-socialiste. Elle peut aussi contribuer à élargir l'électorat de la gauche démocratique.

- [1] I. Ferreras, J. Battilana, et D. Méda, *Le Manifeste Travail. Démocratiser, démarchandiser, dépolluer*. Paris: Seuil, 2020.
- [2] J. Charles, E. Dermine, et P. Hermant, *Territoires zéro chômeur de longue durée en Belgique. 20 conditions pour une appropriation réussie*. Nivelles: CESEP, 2019.
- [3] P. Valentin, *Le droit d'obtenir un emploi. Territoire zéro chômeur de longue durée*. Lyon: Chronique sociale, 2018.
- [4] M. Fontaine, M. Rennoir, et I. Tojerow, « 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 », DULBEA, Bruxelles, Rapport pour Actiris, 2020.
- [5] L. De Smedt, F. Chomé, et I. Nicaise, « Territoires zéro chômeur de longue durée : analyse ex ante des coûts et bénéfices sociaux », HIVA-KULeuven & Factor-X, Bruxelles, Rapport pour Actiris, 2021.
- [6] J.-F. Neven et E. Dermine, « Importer l'expérience française 'Territoire zéro chômeur de longue durée' en Belgique : questions juridiques », IBEFE Sud-Hainant / UO / ULB, Bruxelles, 2019.
- [7] J. Charles, T. Ewbank, P. Hermant, F. Moens, et T. Kotten, « Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée en Région de Bruxelles Capitale. Identifier des activités économiques pertinentes pour les territoires et leurs habitants », ConcertES, Propages, FdSS, Ressources & CESEP, Bruxelles, Rapport pour Actiris, 2021.
- [8] J. Brygo et O. Cyran, *Boulots de merde ! Du cireur au trader, enquête sur l'utilité et la nuisance sociales des métiers*. Paris: La Découverte, 2016.
- [9] D. Graeber, *Bullshit jobs*. Paris: Les Liens qui libèrent, 2018.
- [10] E. Dermine et A. Mayence, « Associer les interlocuteurs sociaux à l'identification des entreprises essentielles : un apport technique mais également un enjeu démocratique », *Carnet de crise du Centre de droit public de l'ULB*, n° 7, 2020.
- [11] J. Charles et S. Desguin, *Aux confins. Travail et foyer à l'heure du (dé)confinement*. Bruxelles: CESEP / UCL / FUSL, 2020.
- [12] J. Charles, P. Hermant, et M.-F. Simon, *Carnet d'exploration des Territoires Zéro Chômeur en Belgique*. Nivelles: CESEP, 2022.
- [13] O. Boubou Olga, « Expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée », DARES, Paris, Rapport final du comité scientifique, 2021.
- [14] A. Fretel et F. Jany-Catrice, « "Territoire zéro chômeur" face à la crise sanitaire. L'expérimentation métropolitaine de Lille (Rapport complémentaire) », DARES - Clersé - LIRTES, Paris, Rapport d'évaluation intermédiaire, 2020.
- [15] Fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée, « Expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée. Bilan intermédiaire 2019 ». 2019.
- [16] T. Coutrot, « Macron, Mélenchon, Jadot, Le Pen et le travail », *Le Club de Mediapart*, 19 février 2022. <https://blogs.mediapart.fr/thomas-coutrot/blog/190222/macron-melenchon-jadot-le-pen-et-le-travail> (consulté le 21 février 2022).