

# Des Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée en Belgique

L'emploi décent comme un droit pour toutes et tous  
Juin 2021



**ATD**  
QUART MONDE  
VIERDE WERELD

**MOUVEMENT ATD QUART MONDE  
BELGIQUE**

Guy Malfait  
Avenue Victor Jacobs 12  
1040 Bruxelles  
02/650.08.70  
[contact@atd-quartmonde.be](mailto:contact@atd-quartmonde.be)

## Table des matières

Lexique.....	3
1. Extrême Pauvreté et accès à un emploi décent.....	4
2. Genèse de l'expérimentation TZCLD en France.....	5
3. Principes fondamentaux de TZCLD en France.....	6
3.1. Une dynamique de société.....	6
3.2. Mobilisation des acteurs d'un territoire.....	7
3.3. Principes d'exhaustivité.....	7
3.4. Une démarche volontaire.....	8
3.5. Partir des compétences et projets des PPDE.....	8
3.6. Des travaux utiles pour le territoire.....	8
3.7. Une embauche non sélective.....	8
3.8. Ce n'est pas l'argent qui manque.....	9
3.9. Un CDI à temps choisi payé au SMIC.....	9
3.10. Les personnes privées d'emploi participent à la gouvernance du projet.....	10
3.11. Une expérimentation.....	11
4. Évaluation de TZCLD en France.....	11
4.1. Amélioration de la situation personnelle des travailleur•euse•s.....	11
4.2. Impact positif pour le territoire.....	12
4.3. Équilibre financier atteint ?.....	12
4.4. Exhaustivité atteinte ?.....	13
5. Genèse de TZCLD en Belgique.....	13
6. TZCLD est-il importable en Belgique ?.....	14
6.1. Participation du Fédéral au financement.....	14
6.2. Coût de la privation d'emploi.....	15
6.3. Risque de pièges à l'emploi.....	15
6.4. Dispositifs existants.....	15
6.5. Loi d'expérimentation.....	16
7. Où en sont les TZCLD en Belgique aujourd'hui ?.....	16
7.1. Bruxelles-Capitale.....	17
7.2. Wallonie.....	17
7.3. Flandre.....	18
7.4. ATD Quart Monde en Belgique derrière les TZCLD.....	18
Contacts.....	19



### Lexique

**TZCLD** : Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée

**PPDE** : Personne privée durablement d'emploi

**CLE** : Comité local pour l'emploi

**EBE** : Entreprise à but d'emploi

**ETP** : Équivalent temps plein

**SMIC** : Salaire minimum interprofessionnel de croissance

**RSA** : Revenu de solidarité active

**RIS** : Revenu d'intégration sociale

**GRAPA** : Garantie de revenus aux personnes âgées

**ALE** : Agence Locale pour l'Emploi

**ETA** : Entreprise de travail adapté

#### L'équipe Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée

Antoine Scalliet  
Avenue Victor Jacobs 12  
1040 Bruxelles  
02/650.08.73  
tzcl@atd-quartmonde.be

## 1. Extrême Pauvreté et accès à un emploi décent

Selon l'indicateur européen 'risque de pauvreté ou exclusion sociale', on compte qu'il y a en Belgique environ 19,5 %<sup>1</sup> de la population (2020) qui vit dans un risque de pauvreté et d'exclusion sociale. Ce chiffre englobe une série de réalités de vie très diverses qui ne peuvent être réduites à un seul profil type ou être systématiquement assimilées à de l'extrême pauvreté<sup>2</sup>. Il regroupe à la fois des travailleur·euse·s précaires, des personnes qui vivent ou survivent grâce à différents filets de notre protection sociale (mutuelle, allocation de chômage, RIS, GRAPA), et les personnes qui n'ont pas accès à ces droits sociaux et qui ne peuvent que compter sur la débrouille et la solidarité locale. Il est possible qu'une personne passe d'une catégorie à une autre au cours de sa vie.

La base sociale du mouvement ATD Quart Monde est principalement composée de deux types de personnes. Celles issues des deux dernières catégories énoncées plus haut et d'autres, qui n'ont pas vécu de la pauvreté, mais qui décident de s'engager aux côtés de celles qui la vivent pour combattre la pauvreté et ce qui la crée. Dans notre mouvement, les personnes qui ont un vécu de la pauvreté s'appellent les « militant·e·s Quart Monde » et ceux·celles engagé·e·s à leurs côtés s'appellent les « allié·e·s ». Notre plaidoyer est presque essentiellement construit à partir de l'expérience et des réflexions des militant·e·s, ce à travers un travail d'éducation permanente.

Au cours de nos recherches avec les militant·e·s, nous avons été mis·e·s face au constat que, bien que plusieurs aient travaillé pendant plusieurs périodes de leur vie, la grande majorité d'entre eux·elles n'a jamais, ou presque, eu accès à un emploi décent<sup>3</sup>. Pour mieux comprendre ce constat, voici quelques récits tirés de nos recherches avec les militant·e·s Quart Monde.

- Dans sa jeunesse, Martine (59 ans) a travaillé dans une ferme voisine, conduit des tracteurs, ramassé pommes de terre et chicons (notamment pour se nourrir). Elle a aussi été femme de ménage et jeune fille au pair. Tous ces jobs étaient non déclarés. Son origine pauvre et son manque de formation ne lui ont pas permis de trouver un emploi stable et accompagné des droits qui sont ceux de tout·e·s travailleur·euse·s. Son seul « emploi » rémunéré fut un article 60 pendant un an et demi, mais qui n'a pas abouti, comme c'est malheureusement souvent le cas, à un contrat d'embauche. L'article 60 lui a donné accès à une allocation de chômage, mais dont elle s'est fait exclure après quelques mois. Elle a ensuite presté des heures en ALE (compléments aux RIS ou allocations de chômage) comme femme de ménage. La santé ne suivant plus, elle fait maintenant du bénévolat pour sortir de chez elle et se sentir utile. Quand Martine raconte son expérience du travail, elle explique qu'elle est très préoccupée de n'avoir jamais pu cotiser pour sa pension. Elle regrette également les formations dans lesquelles elle s'est engagée, où il n'y a en fin de compte pas de possibilités d'embauche à la clé.
- À 27 ans, Laurent n'a pas d'emploi. Après avoir terminé ses études dans le secondaire spécialisé, ses seules « expériences professionnelles » ont été deux stages en CAP (contrat d'apprentissage)

1 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, [En ligne]. <https://www.luttepauvrete.be/des-faits-et-des-chiffres/>

2 Les Principes Directeurs Extrême Pauvreté et Droits de l'Homme caractérisent l'extrême pauvreté par l'exclusion sociale et une somme d'insécurité dans différents domaines : manque de papiers d'identité, logement précaire, nourriture insuffisante, et les difficultés d'accès aux services de santé et à l'éducation. Ce sont ces insécurité qui tendent à isoler les individus du reste de la société. Leur accumulation crée un cycle de pauvreté extrême qui peut se transmettre d'une génération à l'autre.

3 Par emploi décent, l'Organisation internationale du travail entend « un travail productif que femmes et hommes peuvent exercer dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité ». Un emploi décent peut donc être caractérisé comme suit : 1. Rémunération équitable ; 2. Sécurité sur le lieu de travail et protection sociale pour les travailleurs et leurs familles ; possibilités de développement personnel et d'intégration sociale ; 3. Liberté d'expression et d'organisation et possibilité pour les travailleurs de participer aux décisions qui les concernent ; 4. Égalité de chances et de traitement pour tous. (Organisation internationale du Travail [En ligne]. <http://www.oit.org/global/topics/decent-work/lang--fr/index.htm>)

qui n'ont jamais pu être terminés, ce contre la volonté de Laurent. La participation à ces stages n'est pas accompagnée de cotisations sociales, ce qui lui a posé des difficultés quand il a eu des problèmes de santé. Son deuxième stage s'est déroulé au sein d'une ETA (entreprise de travail adapté), mais où on lui a reproché de ne pas « suivre le rythme », ce qui est choquant vu le cadre supposé des ETA. À 27 ans, Laurent a compris que, pour la société, il était « inemployable », que sa force de travail n'était pas reconnue comme « rentable ». Aujourd'hui, pour ne pas rester inactif et se sentir utile, il réalise gratuitement (ou de manière faiblement rémunérée) plusieurs petits travaux pour son entourage.

- Quand il était jeune, Fabien (55 ans) n'a pas terminé son apprentissage en boucherie. Il a fait son service militaire et a été déployé pendant plusieurs semaines à l'étranger dans une zone de conflit. Il a ensuite enchaîné 17 années de travail en tant qu'intérimaire. La plupart des entreprises pour lesquelles il travaillait n'engageaient que pour des contrats journaliers. Un jour, il a subi un accident, l'empêchant alors de continuer ce genre de travail, mais dont les conséquences physiques n'ont pas été reconnues comme une invalidité suffisante pour être dispensé de la recherche d'emploi. Aujourd'hui, il perçoit une allocation de chômage et un complément pour ses heures prestées en ALE. Cela fait presque 15 ans qu'il travaille en ALE, dont les 11 dernières années sur le même site. Sur ce site, on ne lui a jamais proposé de contrat d'embauche. Fabien explique que ses heures en ALE (4,10 €/heure) lui permettent contrer la dégressivité de son allocation de chômage et semble le « dispenser » de la recherche d'emploi auprès d'Actiris. Pour lui, le travail en ALE constitue un « piège à cons », car la rémunération est très faible et on n'y cotise pas pour sa pension.

Parmi les personnes connues d'ATD Quart Monde, ce genre de récits sont légion. Ils constituent un marqueur de l'échec de nos politiques d'accès à l'emploi, de lutte contre le chômage et de lutte contre la pauvreté, bien que le droit au travail soit inscrit dans la Constitution belge (article 23). Dans un monde du travail transformé en marché, la compétition ne sélectionne que les individus qualifiés et/ou rentables (quand différents types de discriminations ne les ont pas déjà évincés). Pour les « perdant·e·s », il reste le travail précaire, sans stabilité, où la protection comme le revenu sont faibles, voire inexistants. Heureusement, on ne peut pas dire qu'on ait déjà tout essayé pour lutter contre le chômage de longue durée.



## 2. Genèse de l'expérimentation TZCLD en France

Le projet TZCLD est né de la rencontre de Patrick Valentin avec le mouvement ATD Quart Monde. Patrick Valentin avait réalisé dès 1994 une étude de faisabilité très détaillée d'un projet visant à proposer du travail à chaque chômeur de longue durée de la commune de Seiches-sur-le-Loir. Faute de financement ad hoc, son projet n'a pas pu être mis en œuvre à

l'époque. Depuis son origine en 1957, ATD Quart Monde œuvre avec les plus éloigné·e·s de l'emploi et les autres acteurs concernés pour que tou·te·s celles et ceux qui souhaitent travailler puissent accéder à un emploi décent. En 2002, ATD Quart Monde crée une entreprise solidaire d'un genre nouveau : « Travailler et Apprendre Ensemble » (TAE) qui a pour mission de rechercher les conditions opérationnelles pour que le monde économique soit en mesure d'intégrer tou·te·s ceux·celles qui le souhaitent, y compris les personnes considérées comme « les plus éloignées de l'emploi », que TAE recrute en CDI. Ses objectifs sont clairs : il est question de « démontrer que personne n'est inemployable » et de faire de TAE un laboratoire de recherche pour trouver un mode qui permet à l'entreprise de faire de la place à tou·te·s, d'être rentable, durable et imitable.

Dès 2011, ATD Quart Monde a défendu l'expérimentation du dispositif TZCLD, et cela en partenariat avec d'autres associations. Cela aboutit en 2016 par le vote à l'unanimité à l'Assemblée Nationale de la loi d'expérimentation TZCLD<sup>4</sup>. Celle-ci a permis l'expérimentation sur 10 territoires à partir de 2017. Fin 2020, une seconde loi d'expérimentation est votée qui permettra l'extension de l'expérimentation à 50 nouveaux territoires<sup>5</sup>.

### 3. Principes fondamentaux de TZCLD en France

#### 3.1. Une dynamique de société

Le marché de l'emploi basé sur la loi de l'offre et de la demande exclut d'office les personnes les plus éloignées de l'emploi et en fait des personnes inemployables. Pourtant, l'article 23 de la Déclaration universelle des droits de l'homme affirme que chacun·e a le droit d'obtenir un emploi. Pour faire de ce droit humain une réalité, TZCLD veut créer des emplois accessibles à tou·te·s en partant du postulat que **personne n'est inemployable**, que chacun·e peut contribuer à sa mesure au monde du travail. On parlera donc plus d'inclusion dans le monde du travail que d'insertion.



C'est un véritable **changement de paradigme**. L'emploi n'est plus considéré comme une **responsabilité individuelle**, mais est défini et géré comme un **bien commun** afin de le rendre accessible à **tout le monde**.

TZCLD n'est donc pas un nouveau dispositif d'insertion professionnelle, mais bien un **projet de société** de **plein emploi volontaire**, érigeant la privation d'emploi comme un problème à la fois collectif et territorial qui doit s'articuler avec les dispositifs existants.

#### 3.2. Mobilisation des acteurs d'un territoire

Le projet TZCLD est avant tout un projet de territoire. C'est une démarche citoyenne et politique, sociale et économique. Elle ne peut se mettre en place que si tou·te·s les acteur·ice·s du territoire sont mobilisé·e·s et d'accord pour entrer dans le projet et coopérer.

Il s'agit, pour le territoire, de décider collectivement d'organiser différemment une petite partie de son système économique, pour que chaque habitant·e y trouve une place à sa mesure. Ce changement touche en pratique beaucoup de monde dans ses habitudes et ses modes de pensée : les employeurs·euse·s locaux·ales peuvent craindre une concurrence déloyale, les salarié·e·s déjà en place peuvent jalouser ces emplois « trop facilement acquis », les habitant·e·s doivent devenir les client·e·s de personnes qu'ils·elles considéraient parfois comme des « assisté·e·s », etc.

Le mode opératoire est de faire en sorte que les gens se rassemblent, dépassent ces tensions et se fassent confiance. Une mobilisation large et un consensus sont à gagner au départ.

Cette mobilisation s'incarne dans le « comité local pour l'emploi » (en abrégé CLE) qui réunit, sous la présidence du maire ou de son représentant, des acteurs aussi variés que possible représentant toutes les parties prenantes du territoire ; entrepreneur·euse·s et commerçant·e·s, acteurs publics et privés de l'emploi et de l'insertion, associations, habitant·e·s, chômeur·euse·s de longue durée, État et collectivités territoriales.

Idéalement, il s'agit d'un territoire qui comprend entre 5 000 et 10 000 habitant·e·s.

#### 3.3. Principe d'exhaustivité

L'objectif final du CLE est de proposer un emploi en CDI à chaque chômeur·euse de longue durée habitant le territoire.

Si l'on se limite à vouloir réduire le chômage de longue durée, l'on ne proposera par facilité un emploi qu'aux personnes les plus proches de l'emploi et rien ne changera pour les plus affaiblies. L'objectif doit être de ne laisser personne sur le côté comme nous y invitent les Objectifs de développement durable<sup>6</sup>.

Nous trouvons que le mot "chômeur" est piégeux. Il ne s'agit pas uniquement de personnes qui touchent une allocation de chômage ou qui sont inscrites comme demandeur·euse·s d'emploi à Pôle Emploi. Il s'agit en réalité de toute « personne privée durablement d'emploi » (en abrégé PPDE), peu importe son statut, l'allocation qu'elle touche ou pas. La seule condition est d'être privé·e d'emploi de manière durable depuis un an. Le mot « durable » laisse une certaine latitude aux CLE et permet de prendre en compte des personnes qui ont fait des petits boulots au cours des 12 derniers mois. Le projet est également accessible aux personnes porteuses d'un handicap désirant travailler.

Il n'existe pas de base de données de toutes ces PPDE, pas de statistiques non plus. Il est donc important que chaque territoire se dote des moyens nécessaires pour aller « chercher ceux·celles qui manquent encore », c'est-à-dire les habitant·e·s du territoire qui sont durablement privé·e·s d'emploi et qui ne croient plus à l'emploi, au point de ne pas venir spontanément vers le comité local<sup>7</sup>.

4 Loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée.

5 Loi n° 2020-1577 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 ».

6 Objectif 8 : Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous (Nations Unies [En ligne]. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/economic-growth/>).

7 Hédon Claire, Goubert Didier et Le Guillou Daniel, « Zéro chômeur : dix territoires relèvent le défi », (Paris : ATD-Quart Monde/Éd. de l'Atelier, 2019, pp. 136-147).

Une des tâches est donc d'identifier, de rencontrer et de mobiliser toutes les PPDE du territoire. Il faut se baser sur plusieurs sources de données, mais aussi sur des contacts locaux pour identifier des personnes hors radar (associations de terrain...). Quelqu'un qui n'est pas inscrit chez Pôle Emploi, c'est plus probablement quelqu'un éloigné de l'emploi (même si pas toujours). Un entretien oral avec le CLE permet de savoir quels emplois a effectués la personne et depuis combien de temps elle est privée d'un emploi durable. Les modalités de ces entretiens doivent donc être définies de manière très rigoureuse et, encore une fois, la qualité du travail du CLE tiendra au niveau de mobilisation des acteurs du territoire qui en seront membres.

### 3.4. Une démarche volontaire

Accepter la proposition est une démarche volontaire de la part de la PPDE : libre à elle d'accepter ou pas. Il ne peut être question de sanction ou de chantage. Concrètement, une personne demandeuse d'emploi ne peut être pénalisée dans son accès à une allocation (chômage, RSA, handicap) si elle refuse un emploi en EBE.

### 3.5. Partir des compétences et projets des PPDE

Pour pouvoir offrir un emploi à chacun·e, il est important de partir des compétences et des envies des PPDE. La première tâche du CLE est d'identifier les PPDE et leurs compétences. On leur demande : « Que savez-vous faire ? Qu'avez-vous envie de faire ? Qu'acceptez-vous d'apprendre ? ». C'est notamment un point important qui distingue les EBE des structures de l'insertion professionnelle. L'activité économique de l'entreprise est définie par le savoir-faire et les aspirations des travailleurs·euse·s, et non l'inverse.

### 3.6. Des travaux utiles pour le territoire

Si les emplois manquent, ce n'est pas le cas du travail. L'observation et l'expérience montrent qu'il existe une multitude de besoins non satisfaits et des travaux utiles à la société qui aujourd'hui ne sont pas ou plus réalisés, simplement parce qu'ils ne sont que partiellement solvables, et donc insuffisamment lucratifs pour le marché classique.

La seconde tâche des CLE est d'identifier ces travaux utiles pour le territoire. Les PPDE elles-mêmes peuvent aider à inventorier les besoins du territoire, en faisant part de leurs idées et propositions et en participant activement aux entretiens d'enquête auprès des acteurs locaux. C'est une dynamique de « remobilisation » puissante pour des personnes exclues depuis longtemps de l'emploi et des liens sociaux.

Alors quels travaux peuvent améliorer la résilience économique, sociale et écologique du territoire ? En Meurthe-et-Moselle, par exemple, l'EBE La Fabrique a développé une recyclerie et des activités de maraîchage et de bûcheronnage (pour fournir du bois aux personnes ayant des petits revenus). Et à Lille, l'EBE La Fabrique de l'emploi a mis sur pied une épicerie solidaire et un atelier de couture durable.

### 3.7. Une embauche non sélective

Les comités locaux pour l'emploi créent une ou plusieurs « entreprises à but d'emploi » (EBE). Ce sont des entreprises conventionnées qui ont pour objectif premier de créer des emplois à hauteur des besoins du territoire. Leur démarche est inverse, mais aussi complémentaire de celle des entreprises classiques : à partir des compétences et souhaits de toutes les personnes concernées sans sélection, les entrepreneurs·euse·s recherchent, parmi l'ensemble des travaux utiles répondant aux besoins des différents acteurs du territoire (habitant·e·s, entreprises, institutions...), ceux qui correspondent aux savoir-faire de ces personnes. Ces travaux,

partiellement solvables et par conséquent non concurrentiels avec l'économie de marché, sont multiples et de tous ordres. Ils sont en grande partie ceux qui dessinent une économie du « prendre soin ». Prendre soin de l'écosystème et prendre soin de la personne.

### 3.8. Ce n'est pas l'argent qui manque

Comment financer ces entreprises ? La privation d'emploi coûte à la collectivité. On pense spontanément aux allocations versées, mais il faut aussi tenir compte du coût de l'accompagnement, des coûts indirects dans divers domaines (la santé, la délinquance, l'échec scolaire...), des manques à gagner pour l'État en matière de cotisations à la sécurité sociale et d'impôts. ATD Quart Monde France a chiffré ces coûts et arrive à une estimation de 18 000 euros/an/ETP. L'idée de départ est de transférer ces coûts de la privation d'emploi en subventions aux EBE pour l'embauche de PPDE. Ainsi, TZCLD serait sans coûts supplémentaires pour l'État. L'expérimentation devra confirmer cette hypothèse (cf. infra point 4.3.). Si ce n'est pas le cas, il est néanmoins déjà clair que l'« activation » d'une dépense passive en dépense de mise au travail fera nécessairement partie de la construction budgétaire. Nous reviendrons là-dessus plus loin dans l'évaluation de l'expérience française.



### 3.9. Un CDI à temps choisi payé au SMIC

L'EBE propose à la PPDE un CDI à temps choisi payé au SMIC. Le fait de proposer un CDI donne aux personnes une certaine stabilité, et donc des perspectives d'avenir. Cela leur permet de mener à bien de nouveaux projets personnels et collectifs. Pour beaucoup, être reconnu comme travailleur·euse permet de se sentir utile, de se construire une autre image de soi et d'obtenir plus de reconnaissance auprès de la collectivité. Le CDI est aussi le début d'une certaine stabilité financière qui permet de mieux se projeter dans son avenir. L'emploi en EBE n'est pas principalement considéré comme un tremplin vers un emploi classique : si un salarié de l'EBE trouve un emploi dans une entreprise classique, on ne peut que s'en réjouir, mais ce n'est pas un objectif en soi (surtout si le marché local de l'emploi n'est pas porteur), ce qui explique le CDI. C'est également sur ce point que TZCLD et ses EBE se distinguent des structures d'insertion professionnelle, qui proposent généralement des contrats à durée déterminée. Le temps choisi, lui, permet à ceux·celles qui ont d'autres contraintes de ne pas renoncer à l'embauche.

Quant au salaire payé au SMIC, nous pouvons nous demander si le montant est réellement décemment et satisfaisant pour des personnes souvent fortement précarisées. Le rapport du comité

scientifique d'évaluation de l'expérimentation TZCLD du 9 avril 2021<sup>8</sup> montre l'impact positif sur les conditions de vie des salarié·e·s de l'EBE au travers de multiples dimensions : meilleur état de santé, moins de renoncement aux soins, meilleures conditions matérielles de vie (logement ou possession d'un véhicule), meilleure estime de soi et, plus globalement, une capacité accrue à se projeter et à renouer du lien social. Par ailleurs, il serait politiquement difficile de promouvoir des emplois subventionnés qui sont mieux payés que des emplois non subventionnés. Mais il est certain que ce niveau de rémunération fait encore débat et qu'une rehausse du salaire minimum ou de la rémunération des travailleurs des EBE est à penser.

D'autre part, si le CDI est indispensable pour rendre effectif l'objectif d'exhaustivité, un accompagnement adapté et compréhensif des PPDE permet à celles les plus éloignées de l'emploi, qui sont celles qui souvent ont le plus lourd vécu de la pauvreté et de l'exclusion, de réellement trouver leur place et s'épanouir dans le projet. De cette manière, l'EBE est tenue de ne pas, sauf cas extrême, licencier de travailleurs·euse·s, mais de faire tout son possible pour soutenir au mieux les personnes en emploi.



### 3.10. Les personnes privées d'emploi participent à la gouvernance du projet

Un autre élément essentiel des TZCLD est la participation des PPDE à la gouvernance du projet. On a déjà évoqué leur participation au CLE, mais les employé·e·s ont également une place à prendre au sein de la gouvernance de l'EBE. TZCLD n'est pas un dispositif créé pour les PPDE, mais un dispositif conçu avec elles. Leur expérience de la privation d'emploi leur donne une connaissance dont le projet, ou toute initiative visant à lutter contre la pauvreté ou l'exclusion ne saurait se priver.

En effet, penser l'accès à l'emploi avec ceux·celles qui en sont le plus privé·e·s permet de dépasser les obstacles habituels à la reprise d'un emploi, qu'il s'agisse de ceux qui concernent les personnes (problèmes de santé, de garde d'enfants ou de mobilité) ou de ceux qui relèvent des structures (problèmes de formation, de disponibilité ou de manque d'expérience).

Cette possibilité de participer pleinement à un projet local et national ambitieux est fortement mobilisatrice. C'est l'une des raisons de l'adhésion très importante des PPDE aux propositions de l'EBE et c'est aussi une condition fondamentale de la réussite du projet.

8 Rapport final présentant les résultats de l'expérimentation territoires zéro chômeur de longue durée (ETCLD) réalisée par le comité scientifique institué par le ministère du Travail (2021) (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, [En ligne]. <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publication/ experimentation-territoires-zero-chomeur-de-longue-duree>).

### 3.11. Une expérimentation

TZCLD est un concept innovant dont le succès dépend de multiples facteurs et n'est pas garanti. Il convient donc de l'expérimenter à petite échelle dans un premier temps avant de le généraliser. Une évaluation est indispensable pour ajuster le projet. De même qu'on teste un médicament dans l'espoir de le diffuser, l'expérimentation TZCLD est faite dans l'optique d'une généralisation. Toutefois, l'expérimentation TZCLD dépend fortement de la mobilisation des acteurs locaux ; elle ne pourra donc être généralisée qu'aux territoires où la mobilisation prend forme. En effet, ce projet n'est pas une solution universelle pour éradiquer le chômage de longue durée, d'autres dispositifs doivent être déployés parallèlement. Ultimement, c'est le travail en tant que « marché » qui doit être remis en question.

## 4. Évaluation de TZCLD en France

### 4.1. Amélioration de la situation personnelle des travailleur·euse·s

Des résultats se rencontrent aussi dans les transformations constatées chez celles et ceux qui, grâce à l'expérimentation, passent du chômage de longue durée à un emploi stable, transformations que peu de politiques de l'emploi parviennent à provoquer et dont rend bien compte le documentaire Nouvelle cordée de Marie-Monique Robin, sorti en novembre 2019.

*Le parcours de Patricia, vingt-huit ans, en est un bon exemple. Sortie de l'école sans diplôme, ayant interrompu un apprentissage pour élever ses enfants, elle n'avait encore jamais travaillé. Timide et inexpérimentée, elle n'a d'abord pas cru à la proposition d'emploi. Elle l'a finalement acceptée avec plein d'appréhensions. Quelques mois après son embauche, elle a été choisie comme référente d'équipe par ses collègues pour ses qualités d'écoute et son caractère retenu. Elle s'accroche à cet emploi pour progresser en confiance en elle et se former. Elle participe aux rencontres d'un groupe de travail de l'entreprise à but d'emploi, qui réfléchit aux moyens d'améliorer son fonctionnement quotidien. Son embauche et celle de son compagnon permettent d'envisager que leurs deux enfants placés en famille d'accueil regagnent peu à peu le domicile familial. « Depuis qu'on a repris un emploi, le juge pour enfants nous fait plus confiance », dit-elle.*

*Gérard est l'un des premiers salariés de l'entreprise à but d'emploi de Colombey-les-Belles. Il s'est toujours battu pour maintenir son emploi dans l'agriculture, mais a dû réduire son activité lorsque des maladies ont touché son troupeau. Il a connu de gros problèmes de trésorerie pendant trois ou quatre ans, perdant prise sur son existence et accumulant les difficultés physiques et psychiques. « Ça m'a permis de comprendre le cheminement d'une personne qui se trouve dévitalisée », dit-il. Le projet « Territoires zéro chômeur de longue durée » lui a permis de regagner de l'espérance, pour lui et pour les autres. Il s'y est investi avec enthousiasme, en prêtant des terrains et du matériel.<sup>9</sup>*

Une référente du revenu de solidarité active (RSA) d'un autre territoire le confirme : « Par l'expérimentation, on est en relation avec les personnes les plus éloignées de l'emploi. Certaines, pour qui je n'avais plus d'espoir en tant que professionnelle, ont retrouvé du travail. Maintenant, je me dis que ce n'est jamais perdu. Ça me redonne du dynamisme dans ma pratique. Ça me redonne patience et espoir. ».

L'on ne peut toutefois pas négliger certaines limites à la sortie de la pauvreté comme<sup>10</sup> :

1. « Le passage de "seuils" (tranches d'impôts, pertes d'aides, etc.) est difficile pour les

9 Sarrot Jean-Christophe, « L'expérimentation "Territoires zéro chômeur de longue durée" » (Paris : Études, vol. avril, no. 4, 2020, pp. 53-64).

10 Charles Julien, Dermine Élise et Hermant Paul, « Territoires zéro chômeur de longue durée en Belgique : 20 conditions pour une appropriation réussie » (Bruxelles : Centre socialiste d'éducation permanente (CESEP), 2019).

personnes qui se trouvent juste à ces limites » ;

2. Des saisies sur salaire redeviennent possibles pour les personnes endettées ;

3. Les problèmes d'addictions et de santé continuent à grever sévèrement le budget de certains ménages

#### 4.2. Impact positif pour le territoire

En outre, ce projet crée des dynamiques territoriales puissantes, d'une ampleur rarement rencontrée. La première phase de l'expérimentation en témoigne. Cette mise en œuvre du principe de gouvernance partagée, essentiel à la construction d'une société inclusive, est due à l'implication, au sein du Comité local pour l'emploi (CLE), de l'ensemble des acteurs locaux : économiques, institutionnels, associatifs ou politiques et, surtout, des personnes privées durablement d'emploi volontaires elles-mêmes. Véritable lieu d'échanges et de concertation, ce comité permet une animation territoriale intense. Les acteurs locaux mettent en œuvre une intelligence collective remarquable au sein d'une instance qui décide collégialement.

Le projet permet ainsi aux territoires de gagner en dynamisme économique, mais aussi en mieux-être social grâce :

- Au développement de services utiles pour les habitant•e•s, les institutions et les entreprises du territoire, en complément de l'activité économique existante ;
- Au poids plus important d'activités non délocalisables et de « circuits courts » dans l'économie du territoire ;
- À une amélioration de la qualité de vie puisqu'une majeure partie des travaux se situe dans les domaines de la transition écologique et de la cohésion sociale.

#### 4.3. Équilibre financier atteint ?

L'idée de départ était de réaliser un projet sans coûts supplémentaires pour la collectivité. Le coût de la privation d'emploi étant estimé à 18 000 EUR/an/ETP, c'est ce montant qui est versé aux EBE. Est-ce suffisant ? Sur les années 2017-2019, l'on compte en moyenne que les charges des EBE sont de 27 500 EUR/ETP/an, le chiffre d'affaires est de 4 000 EUR/ETP/an, les autres produits sont de 2 500 EUR/ETP/an, ce qui nous donne un besoin de financement en moyenne de 21 000 EUR/an/ETP. Il y a donc un léger surcoût (3 000 EUR/ETP/an) pour la collectivité. Mais dans ce bilan purement comptable, les plus-values en termes écologiques, de résilience du territoire et de bien-être des travailleurs•euse•s ne sont pas pris en compte. Malheureusement, ces « bénéfiques » ne sont pas facilement quantifiables financièrement. Mais l'objectif de l'EBE, ce n'est pas le profit, c'est la production d'emplois. Le résultat financier ne peut être le seul critère d'évaluation de l'EBE.

Il est également important de rappeler ici que créer une EBE demande des investissements en locaux et matériel. Il faut donc chercher des financements auprès des acteurs locaux.

Au départ, l'encadrement des salarié•s de l'EBE a été minimal. Le•la directeur•trice de l'EBE était

le•la seul•e employé•e non conventionné•e. Un besoin s'est fait sentir et il a fallu engager des personnes supplémentaires (56 salarié•e•s non conventionné•e•s pour 758 salarié•e•s conventionné•e•s au 30/11/2020 sur les 10 territoires).

Il y a aussi une importante charge de travail au niveau du CLE : il faut aller à la rencontre des PPDE et les interviewer. Cela implique la mise à disposition de ressources de la part des

membres du CLE. C'est également une participation qui ne rentre pas dans la comptabilité des EBE.



#### 4.4. Exhaustivité atteinte ?

Engager toutes les PPDE volontaires ne peut se faire en une seule étape, ce principalement pour des raisons organisationnelles. Ce constat est renforcé par le fait que l'EBE exerce de multiples activités. Il faut disposer de locaux et de matériel ainsi que l'encadrement nécessaire à l'inclusion de chacun•e. L'engagement du personnel doit donc se faire par phases. À ce rythme, combien de temps faut-il pour atteindre l'exhaustivité ? Beaucoup dépend du nombre de PPDE volontaires sur le territoire et de la rapidité avec laquelle les besoins énoncés plus haut ont été rencontrés. Mais cela dépend en grande partie également des moyens financiers investis dans l'expérimentation, qui sont clairement sous-dimensionnés jusqu'à présent en France, et des modes de gouvernance et d'évaluation qui sont à améliorer en permanence. Deux ou trois territoires ruraux sont proches l'exhaustivité. Mais d'autres territoires auront besoin de nettement plus de temps pour atteindre cet objectif. Plusieurs territoires ont procédé à la création d'une deuxième EBE pour faciliter l'engagement de PPDE supplémentaires.

Tout dépend aussi de comment l'on évalue l'exhaustivité. Est-ce que chaque PPDE a pu être rencontrée et mobilisée ? Considère-t-on que chaque PPDE volontaire est employable ? Ne va-t-on pas mettre certaines conditions à son embauche et ainsi recréer une situation d'exclusion ? Si les personnes engagées sont uniquement (ou trop majoritairement) des personnes qui ne sont pas très éloignées de l'emploi, cet objectif n'est pas atteint. La présence au sein de l'EBE de personnes qui bénéficiaient avant du RSA ou qui ne bénéficiaient d'aucun revenu ou étant porteuse d'un handicap est un indice concret que le principe d'exhaustivité tend à être respecté.

Notons d'ailleurs qu'en juillet 2020, le pourcentage de personnes porteuses d'un handicap parmi les employé•e•s des EBE était de 22,73 %<sup>11</sup>.

### 5. Genèse de TZCLD en Belgique

Dès 2016, des personnes et des organisations en Belgique francophone se sont intéressées à l'expérimentation TZCLD en France. Un projet de décret au Parlement wallon a été

11 Agefiph, TZCLD et ETCLD, « Analyse de l'impact de l'expérimentation Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée », (2021, p. 30).

envisagé par trois députés (Ecolo, PS, CdH) à l'été 2018. Avant les élections de mai 2019, l'idée d'expérimenter TZCLD s'est retrouvée au sein des programmes des partis PS, Ecolo et CdH, de façon plus ou moins adaptée à leur vision politique. La décision d'expérimenter TZCLD a été finalement reprise dans les déclarations de politiques régionales des régions de Wallonie et de Bruxelles-Capitale de l'été 2019.

ATD Quart Monde Belgique n'a pas été à l'initiative d'une importation de TZCLD en Belgique. Mais si d'autres la demandent en signalant que c'est ATD Quart Monde qui est à l'origine de ce projet, nous revendiquerons que les principes fondamentaux du projet soient respectés, en particulier la participation des personnes éloignées de l'emploi à la gouvernance.



## 6. TZCLD est-il importable en Belgique ?

**P**eut-on faire un copier-coller de TZCLD, tels qu'ils ont été mis en place en France, à Bruxelles et en Wallonie ? Non. D'une part, le contexte législatif et social n'est pas le même et, d'autre part, l'évaluation des premières années de l'expérimentation française a montré des points d'attention qu'il serait pertinent de prendre en compte à l'heure de réfléchir à la mise en place de TZCLD dans notre pays. Il s'avère donc nécessaire d'étudier minutieusement la faisabilité de cette importation.

### 6.1. Participation du Fédéral au financement

**L**e projet français repose sur l'idée qu'il est sans coût supplémentaire pour la collectivité, qu'il consiste à transformer les dépenses passives liées à la privation d'emploi en dépenses actives d'un emploi en EBE. La difficulté en Belgique est que les dépenses de la privation d'emploi sont essentiellement fédérales alors que le soutien aux EBE, lui, est régional (ce sont les régions qui sont compétentes en matière de mise à l'emploi). Si les TZCLD permettraient donc au Fédéral de faire des économies, les régions devraient quant à elles supporter la totalité des coûts, ce qui pourrait mettre en danger l'ampleur et l'ambition politique de l'expérimentation.

C'est pourquoi le soutien du Fédéral aux régions pour le projet TZCLD s'est retrouvé dans la déclaration du gouvernement fédéral d'octobre 2020. Cela pourra-t-il se concrétiser ? Si oui, à quelle hauteur ? Ce soutien couvrira-t-il l'ensemble des coûts de la privation d'emploi à charge du Fédéral ou bien se limitera-t-il à certains postes ? Ces questions restent pour le moment ouvertes. Cela dépend également de la négociation entre francophones et néerlandophones. TZCLD n'est aujourd'hui pas à l'agenda des partis politiques flamands. Des organisations flamandes commencent à s'intéresser au projet TZCLD, mais le monde politique flamand semble rester méfiant.

Nous craignons que nos problèmes institutionnels belges risquent de bloquer le projet TZCLD à Bruxelles et en Wallonie ou le réduisent comme peau de chagrin pour des raisons budgétaires. Selon nous, une piste de sortie consiste à mieux faire connaître TZCLD en Flandre pour donner une ampleur fédérale à ce projet.

### 6.2. Coût de la privation d'emploi

**E**n France, ATD Quart Monde a réalisé en 2015 une étude pour chiffrer le coût de la privation d'emploi. En Belgique, il a fallu attendre 2020 pour que l'on fasse des études similaires.

En Région de Bruxelles-Capitale, Actiris a commandé une étude à DULBEA (Département d'Économie Appliquée de l'ULB). Nous apprécions le professionnalisme de cette étude, mais estimons qu'elle contient des erreurs et ne partageons pas ses conclusions optimistes. Actiris a commandé à un consortium composé de la KU Leuven, FactorX et IDD (Institut pour un Développement Durable) une seconde étude qui devrait être publiée à l'été 2021. Nous participons au comité d'accompagnement de cette étude et espérons pouvoir être en phase avec ses conclusions.

En Wallonie, le Forem a commandé une étude à l'entreprise de consultance Roland Berger. Cette étude n'a pas été rendue publique, ce que nous regrettons. Le cabinet de la ministre de l'Emploi affirme que la neutralité financière n'est pas démontrée, sans toutefois avancer des chiffres. Comme exprimé plus haut, nous tenons à rappeler que la neutralité financière n'est pas démontrée en France si l'on se limite aux chiffres financiers sans prendre en compte certaines plus-values.

### 6.3. Risque de pièges à l'emploi

**S**i au point précédent nous nous sommes penchés sur la variation de coût pour la collectivité, il faut aussi se pencher sur le bénéfice financier pour la personne embauchée en EBE. En France, les allocations de chômage sont limitées dans le temps, ce qui n'est pas le cas en Belgique, bien qu'il y ait une dégressivité des allocations de chômage et un risque d'exclusion, et le montant du RSA est inférieur au RIS en Belgique. N'y a-t-il pas un risque que l'avantage financier lié à l'embauche en EBE soit moindre en Belgique ? Nous pensons qu'il reste un avantage financier, mais cette question mérite d'être étudiée plus profondément. Par ailleurs, il faut également tenir compte de tous les changements que peuvent engendrer la reprise d'un emploi, comme la perte de certaines aides ou le besoin de faire garder ses enfants (difficulté qui sera principalement vécue par les mères célibataires).

### 6.4. Dispositifs existants

**I**l existe en Belgique de multiples dispositifs pour faciliter l'embauche de personnes éloignées de l'emploi, comme les centres d'insertion socioprofessionnelle (CISP), les entreprises d'économie sociale, les IDESS, les articles 60 et 61, les entreprises de travail adapté (ETA), les agences locales pour l'emploi (ALE), etc. Pourtant, force est de constater que, malgré le travail réalisé par ces dispositifs, le taux de chômage de longue durée ne diminue pas. Ces dispositifs n'offrent effectivement que peu de perspectives à long terme aux personnes éloignées de l'emploi, dans la mesure où il n'y a pas automatiquement d'embauche prévue à la fin d'une formation ou d'un article 60.

Concrètement, le but des dispositifs d'insertion est de servir d'étape intermédiaire à des personnes privées d'emploi pour qu'elles aient une première expérience de travail ou qu'elles « réapprennent » à travailler. Mais c'est sans compter la réalité de l'emploi et ses exigences.



Après un stage d'insertion, il est beaucoup trop fréquent pour un·e stagiaire de ne pas accéder à un emploi décent, voire à un emploi tout court, parce que les problèmes économiques, sociaux ou sanitaires de la personne n'ont pas forcément été résolus et que ses compétences et savoirs ne rencontrent toujours pas les exigences du « marché ». Le retour aux allocations et au chômage (puis, souvent, au CPAS) est alors parfois suivi, sous la pression des logiques d'activation, d'une nouvelle tentative de stage. À la fin de cette ritournelle, les personnes peuvent se sentir découragées et dévalorisées. La violence de ce système réside alors dans le fait que cette « non-employabilité » est vécue comme un problème individuel, plutôt que comme une dérive de la société.

Ce sont pour ces raisons que nous voulons promouvoir l'expérimentation des TZCLD. Mais comment assurer une coexistence entre les entreprises d'insertion existantes et les EBE (ce qui reviendrait à ne pas créer de nouveaux emplois) ? Si on laisse le choix entre un article 60 et un emploi en EBE, lequel va-t-on choisir ? Il nous semble alors qu'une participation de ces dispositifs aux CLE est vivement souhaitée pour éviter tout problème de concurrence. Par ailleurs, nous estimons que les interactions entre ces différents dispositifs doivent être davantage étudiées.

### 6.5. Loi d'expérimentation

La loi TZCLD votée en France en 2016 se base sur la loi d'expérimentation votée en 2003. Cette loi permet d'expérimenter sur certains territoires des règles de fonctionnement différentes de celles en vigueur au niveau national. Il n'existe pas de telle loi en Belgique. Il y a donc quelques précautions juridiques à prendre (notamment en vue du respect du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination). Mais cela soulève aussi des questions culturelles : on n'a jamais expérimenté une mesure nouvelle sur des micros-territoires en Belgique.

Une étude juridique<sup>12</sup> a été réalisée en 2019 par Jean-François Neven et Élise Dermine de l'Université Libre de Bruxelles pour déterminer le socle légal qui permettrait l'instauration des TZCLD en Belgique. Cette étude propose deux scénarios institutionnels pour tenter l'expérimentation en respectant les règles de répartition des compétences entre État fédéral et entités fédérées. Rappelons ici que si l'État fédéral a la responsabilité de la sécurité sociale, ce sont bien les Régions qui sont compétentes en matière de remise au travail des demandeurs·euses d'emploi et des bénéficiaires du RIS. Cette répartition des compétences pose donc une première difficulté : le financement des dispositifs TZCLD à partir de la sécurité sociale est un transfert d'argent entre Fédéral et Régions.

L'étude donne une préférence pour un scénario régional, d'abord par un décret budgétaire, puis au travers d'un décret organique dédié. Le deuxième scénario proposé par les chercheurs·euses, plus complexe, est un accord de coopération entre État fédéral et entités fédérées. Ce scénario est plus ambitieux, mais plus ardu, car il envisage une extension du projet TZCLD aux autres régions (donc à la Flandre).

## 7. Où en sont les TZCLD en Belgique aujourd'hui ?

La situation n'est pas la même à Bruxelles-Capitale et en Wallonie, et encore moins en Flandre.



### 7.1. Bruxelles-Capitale

Le ministre bruxellois de l'Emploi a confié à Actiris la définition du cadre du projet TZCLD. La vision d'Actiris est relativement fidèle au concept français. Notons également qu'Actiris s'entoure de multiples acteurs (dont ATD Quart Monde) pour coconstruire le projet sur Bruxelles. Cependant, malgré le travail de concertation réalisé, il est certain que l'élaboration d'une expérimentation TZCLD ambitieuse dépend avant tout du budget alloué par le gouvernement bruxellois et d'un éventuel soutien du fédéral et européen. Aux dernières nouvelles, le gouvernement bruxellois n'a pas inscrit d'expérimentation TZCLD dans sa demande pour le plan de relance proposé à la Commission européenne.

### 7.2. Wallonie

Nous nous posons des questions sur les projets de la Région wallonne. Il semble que les réflexions du cabinet de la ministre de l'Emploi se dirigent plutôt vers une adaptation des dispositifs existants (entreprises sociales, IDESS, Art 60, entreprise de travail adapté, ALE....) à la dynamique TZCLD, plutôt que vers la création d'EBE. Il est alors important de rappeler que TZCLD n'est pas un nouveau dispositif d'insertion socioprofessionnelle qui rentre en concurrence avec les dispositifs existants, c'est un projet de société qui ne veut laisser personne sur le côté et qui se base sur une large mobilisation d'acteurs, y compris les PPDE. Les organismes actifs dans l'économie sociale et l'insertion socioprofessionnelle ont leur place dans cette concertation. Mais faut-il plutôt engager les PPDE dans des organismes existants et financer ceux-ci à hauteur ? À nos yeux, cela comprend de nombreux risques.

TZCLD est un tout pensé avec les personnes éloignées de l'emploi. En voulant engager les PPDE dans des entreprises existantes, on risque de perdre plusieurs atouts, et de vider TZCLD de sa substance, et ce sont les personnes le plus éloignées de l'emploi qui en seront les victimes. La dynamique des TZCLD ne se résume pas à un CDI, c'est un projet où l'on part des compétences des travailleurs·euses, où ils·elles ont une place dans la gouvernance de la structure et le choix de son activité économique. C'est une opportunité pour un territoire donné de réunir un maximum de ses acteurs et de les mobiliser pour lutter contre le chômage de longue durée et pour penser des activités économiques qui soient bénéfiques socialement et écologiquement pour toute la communauté.

Nous sommes évidemment en faveur d'une réforme ou d'un refinancement des dispositifs existants pour les rendre plus accessibles et qu'ils mènent plus loin la lutte contre le chômage de longue durée. Cependant, il ne sera pas possible pour le mouvement ATD Quart Monde

12 Jean-François Neven et Élise Dermine, « Importer l'expérience française "Territoire zéro chômeur de longue durée" en Belgique : questions juridiques » (Bruxelles : IBEFE Sud- Hainant/UO/ULB, 2019).

d'accepter que les projets développés dans ce sens soient appelés des « Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée ».

### 7.3. Flandre

**E**n Flandre, les partis politiques se sont moins intéressés à TZCLD. Il y a néanmoins quelques organisations, comme Samenlevingsopbouw, qui s'y intéressent et qui envisagent des projets.

### 7.4. ATD Quart Monde en Belgique derrière les TZCLD

**D**epuis plus de trois ans, le mouvement ATD Quart Monde en Belgique a décidé de promouvoir le projet des Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée. Un groupe de travail mixte (allié•e•s et militant•e•s) a été constitué parmi nos membres pour construire notre plaidoyer sur ce sujet à partir de personnes privées durablement d'emploi et ayant une expérience de la grande pauvreté. Ce groupe a également pour but d'engager le dialogue avec les ministres concerné•e•s et les autres organisations mobilisées autour de TZCLD. Il a également pour mission de promouvoir la philosophie des TZCLD à l'ensemble de la population.



# ATD QUART MONDE VIERDE WERELD

## Contacts

### MOUVEMENT ATD QUART MONDE BELGIQUE

**Guy Malfait**

Avenue Victor Jacobs 12

1040 Bruxelles

02/650.08.70

contact@atd-quartmonde.be

### L'ÉQUIPE TERRITOIRES ZÉRO CHÔMEUR DE LONGUE DURÉE

**Antoine Scalliet**

Avenue Victor Jacobs 12

1040 Bruxelles

02/650.08.73

tzclld@atd-quartmonde.be



**ATD**  
QUART MONDE  
VIERDE WERELD



**Agir Tous pour la Dignité !**  
All Together for Dignity | Samen voor waardigheid