

TERRITOIRES ZÉRO CHÔMEUR DE LONGUE DURÉE EN BELGIQUE

Julien Charles, Élise Dermine et Paul Hermant



Les auteurs

Julien CHARLES est coordinateur de recherches au Centre socialiste d'éducation permanente (CESEP), chargé de cours en sociologie à l'Université de Louvain (UCL) et co-animateur du groupe de recherches Travail, Entreprises, Démocratie (TED-CriDIS/UCL).

Élise DERMINE est professeure de droit du travail à l'Université libre de Bruxelles (ULB) et membre du bureau de Transfo, Research Centre for Social Change sur le campus UCharleroi.

Paul HERMANT, connu pour ses chroniques radiophoniques, exerce des fonctions tant dans l'éducation permanente - au CESEP - que dans le domaine social - à la Fédération des Services Sociaux (FdSS).

Remerciements

Les auteurs remercient chaleureusement Paul Timmermans et Gaëtan Vanloqueren pour leurs commentaires utiles et remarques pertinentes sur des versions antérieures de ce texte, ainsi que Georges Olivier et Carmelo Virone pour leur relecture attentive.

Ce travail a bénéficié de nos échanges avec les membres comité scientifique de l'expérimentation Territoire Zéro Chômeur à Charleroi, et avec les intervenants et participants au séminaire « *Une expérience Territoires zéro chômeur de longue durée en Wallonie : quels critères et méthodes d'évaluation ?* ». Qu'ils en soient remerciés.

Cette œuvre est mise à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution.
Pas d'Utilisation Commerciale – Partage dans les mêmes conditions 4.0 International.



Avec le soutien de la Région wallonne, de la Fédération Wallonie-Bruxelles, de l'Europe et la Province du Brabant wallon



Étude CESEP 2019

Réalisée avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles





Synthèse

L'expérimentation Territoire zéro chômeur de longue durée (TZCLD) fait le pari de partir des capacités, des désirs ou des analyses des chômeurs de longue durée pour créer de l'emploi dans un territoire donné. Se soumettant la plus faiblement possible aux lois du marché, l'expérimentation propose des emplois durables, à temps choisi et qui ont aussi la particularité de ne pas être délocalisables, remplaçables par des robots, dépendants des algorithmes. La qualité des emplois ainsi créés tient aussi aux conditions dans lesquelles s'exerce le travail et à la façon dont l'entreprise est structurée.

Proposition française

L'expérimentation TZCLD, initiée en France par ATD Quart-monde et votée à l'unanimité à l'Assemblée nationale en 2016, considère que le chômage n'est pas une responsabilité individuelle. Elle se fonde sur trois principes : personne n'est inemployable, ce n'est pas le travail qui manque, ce n'est pas l'argent qui manque. Concrètement, le projet propose à toutes les personnes privées durablement d'emploi (PPDE), sur un territoire donné, un contrat de travail à durée indéterminée, sans recrutement ciblé en fonction des compétences. Dans le cadre de cet emploi, elles déploient leurs compétences au service du territoire en question. Sur chaque territoire, un Comité local pour l'emploi (CLE) rassemble l'ensemble des acteurs intéressés à contribuer à la lutte contre le chômage de longue durée. Celui-ci crée alors une ou plusieurs Entreprises à But d'Emploi (EBE), qui organisent le travail de ses salariés au quotidien et s'assurent de la réalisation des finalités de l'expérimentation. En France, en juin 2019, 742 personnes étaient engagées sous contrat à durée indéterminée dans une EBE, sur plus de 4 000 personnes éligibles identifiées en juin 2018 dans les différents territoires participant à l'expérimentation.

Appropriation belge de l'expérimentation

En Belgique, ce sont les partis (Ecolo et PS), les syndicats (CSC et FGTB) et les Instances Bassins Enseignement qualifiant-Formation-Emploi, qui ont initié la réflexion sur l'appropriation de l'expérimentation. Sous leur impulsion, un examen de la faisabilité juridique de l'importation vers la Wallonie et Bruxelles a été réalisé. Cette dynamique d'appropriation régionale a permis de clarifier cinq objectifs fondamentaux de l'expérimentation.

Objectifs de l'expérimentation TZCLD

L'expérimentation TZCLD vise de réaliser le « **droit au travail** » (article 23 de la Constitution belge). Cinq objectifs spécifiques permettent d'œuvrer à la sécurisation de ce droit :

- 1 Universaliser l'accès à l'emploi.** Le droit fondamental au travail vise à permettre à chacun de vivre une vie conforme à la dignité humaine. Il s'agit donc d'offrir la possibilité d'obtenir un emploi à l'ensemble des personnes privées durablement d'emploi et non seulement aux bénéficiaires d'allocations de chômage.
- 2 Assurer la sécurité économique des travailleurs.** Le droit au travail doit contribuer à assurer une sécurité économique qui passe non seulement par une rémunération directe décente, mais aussi par un accès stabilisé aux bénéfices de la sécurité sociale. Le contrat de travail à durée indéterminée y contribue grandement.
- 3 Permettre l'émancipation des travailleurs.** Pour figurer au rang de droit humain, le travail doit être assorti de « conditions de travail équitables », offrir « le droit à l'information, à la consultation et à la négociation collective » et être librement choisi (art. 23 de la Constitution). L'expérimentation va plus loin, en intégrant les travailleurs dans la définition des finalités et moyens de leur travail.
- 4 Contribuer à la résilience des territoires.** Le droit fondamental au travail n'est pas seulement bénéfique pour les individus : il permet aussi de créer de la valeur au bénéfice de la communauté, aux prises avec les bouleversements écologiques en cours et à venir. L'expérimentation doit donc soutenir le développement d'activités qui vont dans ce sens et qui ne sont pas (directement) économiquement rentables.
- 5 Favoriser la vitalité démocratique des territoires.** La sécurisation du droit au travail doit renforcer l'égalité et la solidarité sur les territoires. À travers le travail se nouent des liens durables entre individus, entre institutions, et entre individus et institutions. L'expérimentation doit favoriser la démocratisation de ces relations.

Limites et conditions de l'expérimentation

La neutralité budgétaire est l'un des arguments forts du projet : le coût du chômage de longue durée est converti en salaire. Cette équation est remise en cause par certaines analyses¹, elles-mêmes contestées par le Fonds d'expérimentation. D'autres tensions, plus significatives à nos yeux car révélant les difficultés à atteindre les objectifs, peuvent être identifiées dans les évaluations du projet français :

- 1** Malgré l'annonce de non-sélectivité, les chercheurs constatent des dynamiques d'exclusion au fil des étapes d'intégration dans l'expérimentation. Des accompagnements variés, en qualité et en intensité, sont réalisés par les EBE et les Comités locaux pour l'emploi pour néanmoins permettre aux personnes intéressées par le projet, mais peu préparées à développer une activité, de poursuivre ce processus d'accès au droit du travail.
- 2** Grâce au recours systématique au CDI et aux droits sociaux qu'il permet d'activer, la sécurité économique des salariés progresse de façon significative, bien que certaines limites à la sortie de la pauvreté doivent être soulignées (par exemple, des saisies sur salaire redeviennent possibles pour les personnes endettées).
- 3** Dans la phase de lancement de l'entreprise et grâce au travail du Comité local, la détermination du type d'activités à développer au sein de l'EBE se réalise sur une base collective. Mais lorsque l'EBE est installée et les premières activités lancées, se manifeste une difficulté à développer de nouvelles activités conformes aux « envies et compétences » des nouveaux venus. Plus généralement, les EBE peinent à organiser concrètement le travail des salariés et à soutenir le développement des compétences des travailleurs.
- 4** Les activités des EBE se développent principalement dans les secteurs de la transition écologique et des services aux personnes, secteurs à faible rentabilité financière mais haut impact social. Ce dernier gagnerait à être mieux évalué et valorisé, y compris par les pouvoirs financeurs.
- 5** Le développement des activités étant mené sous l'autorité des Comités locaux pour l'emploi, il importe de s'assurer du caractère démocratique de ceux-ci. D'autant plus que les analyses soulignent que les travailleurs de l'EBE, pour autant qu'ils soient mis au travail dans des conditions qui respectent leur autonomie, contribuent à la lutte contre la passivité politique sur le territoire.

¹ Voir e.a. Florence Allot et Geneviève Lallemand-Kirche, « L'évaluation économique de l'expérimentation visant à résorber le chômage de longue durée (ETCLD) » (IGF - IGAS - DARES, 2019).

20 CONDITIONS

pour une appropriation réussie

Pour universaliser l'accès à l'emploi :

- 1** Faire de la privation d'emploi durable le seul critère d'accès au dispositif. Il doit servir à constituer des listes de bénéficiaires potentiels régulièrement mises à jour.
- 2** Appliquer strictement le principe d'exhaustivité en matière de contact et d'information des personnes privées durablement d'emploi sur le territoire, le constituer en horizon concernant le recrutement.
- 3** Soutenir activement l'expression des « envies et compétences » des bénéficiaires potentiels.
- 4** Reconnaître l'implication préparatoire dans le projet comme recherche active d'emploi.

Pour assurer la sécurité économique des travailleurs :

- 5** Ne pas déroger au CDI et garantir le financement de l'expérimentation sur cinq années au moins.
- 6** Construire un accompagnement social ajusté au public de ces entreprises, via des partenariats.
- 7** Assurer aux salariés un revenu décent.

Pour permettre l'émancipation des travailleurs :

- 8** L'EBE doit accueillir différents profils de salariés : plus ou moins éloignés de l'emploi et de la formation, diversement formés et qualifiés, plus ou moins désireux d'intégrer ensuite le marché de l'emploi classique.
- 9** Soutenir activement la formulation collective des attentes des travailleurs et leur participation au sein de l'EBE.
- 10** Instituer une instance démocratique de représentation des travailleurs.

- 11** Réguler le rythme de recrutement afin de s'assurer de la capacité de l'entreprise à accueillir ses nouveaux salariés.
- 12** Financer l'EBE en fonction des activités qui s'y développent (voir condition 15) et doter l'entreprise d'un fonds d'amorçage par entreprise, par activité et par emploi.
- 13** Anticiper la formation des travailleurs via les partenariats pertinents sur le territoire.
- 14** Entretenir la polyvalence des travailleurs de l'EBE et leur apprentissage en interne.

Pour contribuer à la résilience des territoires :

- 15** Construire un business plan et une comptabilité analytique des EBE qui intègre non seulement les coûts et bénéfices économiques mais également les coûts et bénéfices sociaux et environnementaux.
- 16** Moduler le subventionnement des EBE au regard de leurs contributions à une sortie de l'économie carbonée et non seulement du volant d'emploi.

Pour favoriser la vitalité démocratique des territoires

- 17** Clarifier les prérogatives, mode de décision et composition du CLE en veillant à sa représentativité démocratique.
- 18** Charger le CLE de l'identification des besoins du territoire, les représentants des travailleurs et de la direction de l'EBE qui y siègent devant contribuer à celle-ci.
- 19** Traiter la problématique de la concurrence avec le secteur privé au sein du CLE en fonction des spécificités du territoire et accorder une vigilance au risque de déplacement d'emplois depuis le secteur public vers l'EBE.
- 20** Charger le CLE d'informer et d'animer les PPDE du territoire, et lui donner les moyens de le faire.

Table des matières



Introduction	12
Proposition française	17
Hypothèses de Patrick Valentin et ATD quart-monde	19
Cadrage juridique français	21
Parcours législatif	21
Contenu de la loi	22
Appropriation belge de l'expérimentation	25
Acteurs mobilisés	26
Examiner la faisabilité juridique de l'importation vers la Belgique	29
Anticiper l'évaluation de l'expérimentation en Wallonie	31
Limites et conditions de l'expérimentation	36
Universaliser l'accès à l'emploi	38
Assurer la sécurité économique des travailleurs	42
Contribuer à l'émancipation des travailleurs	44
Définir le travail	45
Organiser le travail	47
Contribuer à la résilience des territoires	49
Favoriser la vitalité démocratique des territoires	52
Conclusions	55
Ce qu'ils en disent...	58

Introduction



La devinette est devenue tristement célèbre. En sept lettres : « *Fait souffrir qu'on en ait ou qu'on n'en ait pas* ». Réponse : « *Travail* ». Cette définition est d'autant plus pertinente que les chiffres des personnes qui souffrent « d'en avoir » et de celles qui souffrent de « ne pas en avoir » sont proprement hallucinants sur le marché du travail belge. Selon les comptes de l'INAMI¹, il existe ainsi annuellement un noyau dur d'environ 950.000 personnes qui sont temporairement ou de façon durable en incapacité de travailler, tandis que le nombre des chômeurs indemnisés (auxquels il faut ajouter bien entendu les personnes exclues ou versées dans un autre sous-statut) donne un résultat, pour 2018, de 348.000 - dont une part est d'ailleurs alimentée par les personnes qui ne retrouvent pas leur emploi au terme de leur incapacité de travail... Un total de 1.298.000 personnes absentes du marché du travail donc, avec avantage net aux malades du travail sur ceux qui n'en n'ont pas ou n'en trouvent pas.

Dans ces conditions, on pourrait penser que la proposition française des Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée (TZCLD), qui vise à mettre en relation les besoins d'un territoire donné et les capacités et envies des chômeurs habitant ce territoire est obsolète ou anachronique : le principal ne serait donc pas tant de créer du travail que d'en changer les conditions. Certes, mais l'un des multiples intérêts de cette initiative dupliquée une dizaine de fois à ce jour dans des micro-territoires de l'Hexagone est précisément de permettre de questionner ce lien entre le mal-être au travail et l'absence d'emploi. Ce n'est sans doute pas là l'objectif premier de ce projet à « but social », mais c'est peut-être l'une de ses conséquences les plus intéressantes, et cela même si la réponse qu'apportent les promoteurs de la proposition n'est pas toujours convaincante... L'on peut en effet souffrir aussi dans une Entreprise à But d'Emploi, mais l'on peut, à la décharge des initiateurs, se demander si cette souffrance n'est pas la conséquence d'une noria de questions non résolues par le monde du travail en particulier, et par la société en général.

De quelles questions s'agit-il ? Par exemple de celles-ci. Est-ce que ce sont uniquement les conditions dans lesquelles s'exerce le travail qui posent question ou bien est-ce aussi le sens du travail à prester qui serait à interroger ? Et si nous interrogeons le sens du travail, n'interrogeons-nous pas

¹ François Perl, « Les cimetières sont remplis de gens remplaçables », *Secouez-vous les idées*, n° 118 (2019).

aussi les souffrances et les malaises que le manque de sens engendre ? Faut-il alors s'étonner qu'un nombre grandissant de gens ne se retrouvent plus dans un travail qui, même s'il continue à fournir de la reconnaissance sociale, de l'estime de soi et une batterie de droits et de moyens bien nécessaires, manque en revanche son lien avec le monde tel qu'il est en train de se (dé)faire ? Peut-on encore produire comme avant, sans souci des sources, des conséquences et des externalités ? Est-il possible de penser la production d'objets, par exemple, sans penser aussi aux conditions de leur élimination, une fois qu'ils auront cessé de servir ? Quel est le sens de la participation d'une travailleuse ou d'un travailleur à la poursuite d'un consumérisme effréné que l'on sait désormais délétère ?

La question du productivisme est aujourd'hui, à côté de celle de la robotisation et de l'ubérisation, l'un des enjeux principaux pour le monde du travail : jusqu'à quelles limites, dans un monde aux ressources finies et à la décarbonation nécessaire, un emploi accepté pour subvenir à des besoins du présent reste-t-il un emploi acceptable pour l'avenir commun ?

Et comment se fait-il que le contenu même des emplois ne soit jamais interrogé, quand on sait que la qualité des produits est de plus en plus souvent sujette à caution, que ce soit par le biais d'une obsolescence fortement programmée ou par des malfaçons ou des fraudes très organisées, mondialisation aidant ? Quelle est donc la plus-value pour des travailleurs - en plus de subir la domination hiérarchique de l'entreprise - de se soumettre à du travail mal fait, contrefait voire nuisible ? Jusqu'ici, personne n'a pourtant jamais fait grève pour dénoncer la mauvaise qualité des produits fabriqués. Posons l'hypothèse que si l'on ne fait pas grève contre du travail qui a perdu son sens, on peut en revanche en tomber malade.

Lorsque l'initiative TZCLD fait le pari de partir des capacités, des désirs ou des analyses des chômeurs de longue durée dans un territoire donné, elle donne le sentiment d'avoir entendu ce débat et de tenter de le trancher à sa manière. Parce qu'elle part de volontés et de propositions humaines, avec une soumission la plus faible possible aux lois du marché, elle propose alors des emplois qui, outre qu'ils sont durables et à temps choisi, ont aussi la particularité de ne pas être délocalisables, ni remplaçables par des robots ni dépendants des algorithmes. Ces trois facteurs sont essentiels pour envisager une écologie locale de l'emploi, mais ils ne sont toutefois pas suffisants pour décider de ce qui ferait qu'un travail soit décrété *utile* ou non.

La question de l'*utilité* sociale ou environnementale d'un travail est en train de traverser le monde des travailleurs comme celui des employeurs. Cette *utilité* dont nous parlons doit bien entendu s'envisager au regard des pressions que le travail demandé exerce sur son environnement, mais également sur les conditions sociales accordées aux gens qui l'exécutent. Un travail qui ne nuirait en aucun cas à la nature mais qui serait socialement intenable ne pourrait évidemment être qualifié d'*utile*. Le cas des coursiers à vélo est sur ce point très révélateur. Quoi de plus écologique qu'un vélo ? Mais quoi de moins social qu'un statut d'autoentrepreneur (en France) ou de prestataire de services (en Belgique), tous deux largement dépourvus des droits et des sécurités attachées au travail salarié. La nocivité d'un emploi ne se calcule en effet pas seulement en fonction des pressions qu'il exerce sur les matières premières ou sur les ressources physiques, mais aussi en regard des conditions sociales qui sont réunies pour l'exercer. Accordons aux promoteurs des Entreprises à But d'Emploi qui pilotent les TZCLD de vouloir faire en sorte que, de ce point de vue, le travail réalisé par les chômeurs rengagés soit en effet *utile*.

Par travail *utile*, il est également possible d'envisager une autre notion touchant à la qualité ou à l'usage d'un travail : le temps nécessaire pour le prester. Des chercheurs du think tank anglais *Autonomy*² ont récemment calculé que la moyenne du temps de travail *utile*, dans une société qui voudrait se décarboner à l'horizon 2050, serait de 5h30 par semaine, compte tenu des conditions de production et d'externalisation. C'est à cette condition que l'on parviendrait à *compenser* par du temps libre les émissions de gaz à effet de serre. Le projet TZCLD, s'il n'a pas réduit le temps de travail, a en tout cas laissé le libre choix du temps de travail, sans que cela remette en cause l'attribution d'un CDI. C'est un pas minuscule posé vers ce *travail utile en sens et en temps* qui sera fort probablement la seule manière de réaligner demain les conditions d'une équité sociale et écologique, mais c'est déjà un pas.

Mais là où l'initiative française pourrait être encore plus directement intéressante si l'on entend proposer des solutions dans une époque qui en manque, c'est dans la faculté qu'elle ouvre de chercher ailleurs que là où il y a de la lumière. Le plus important, en effet, n'est pas de faire le compte de ce que nous savons qu'il manque, mais de faire l'hypothèse de ce qui

² Philipp Frey, « The Ecological Limits of Work: on carbon emissions, carbon budgets and working time » (*Autonomy*, 2019).

nous sera utile et que nous ne connaissons pas encore. L'on peut bien entendu dresser la liste de métiers en pénurie, par exemple, en analysant les manques repérables, mais ce n'est là que la partie émergée d'un iceberg en train de fondre. C'est sans doute intéressant immédiatement, mais cela peut être dépourvu de sens à court terme. En revanche, il n'est pas anodin de confier le travail de rechercher ce qui n'existe pas encore mais qui pourrait demain se révéler indispensable à des personnes qui sont aujourd'hui privées d'emploi. Elles sont particulièrement bien placées pour connaître les manques, puisqu'elles les vivent.

C'est pourquoi il serait assez regrettable, pour ne pas dire tout à fait contre-productif (sic), de ne voir dans cette proposition des Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée qu'un dispositif de plus dans l'arsenal des mesures qui, depuis de nombreuses années, visent à réduire le chômage quand ce n'est pas à atteindre le plein emploi. Le monde du travail ne peut ou ne veut malheureusement pas se permettre d'attendre ce qui est à naître, ce qui n'est pas né, ce qui n'est pas encore. C'est là une occasion, comme nous allons nous efforcer de le démontrer dans les pages qui suivent.

Dans une première partie, nous reviendrons sur l'historique et le contenu de la proposition française. Nous verrons, dans la deuxième partie, quels acteurs sont à l'initiative de l'appropriation de la mesure en Belgique et comment ils s'y sont pris. Dans un troisième temps, nous tirerons les leçons des premières années d'expérimentation en France et des problèmes rencontrés dans sa mise en œuvre pour que nous puissions, collectivement, y répondre. Nous identifierons 20 conditions pour une expérience réussie en Belgique.



Proposition française

L'expérimentation TZCLD considère que le chômage n'est pas une responsabilité individuelle mais qu'il est lié à une incapacité des employeurs à faire usage des compétences disponibles, défaut d'« employabilité »³ plutôt que défaut d'employabilité. Les conséquences pour les personnes privées durablement d'emploi (au-delà donc des catégories administratives du chômage et de l'aide sociale) sont, aux yeux des promoteurs du dispositif, inacceptables. Les personnes se trouvent privées de dignité et sont considérées comme des citoyens de seconde zone. Pour répondre à cet enjeu, le projet propose à toutes les personnes concernées, sur un territoire donné, de trouver un contrat de travail à durée indéterminée – sans recrutement ciblé en fonction des compétences, donc. Dans le cadre de cet emploi, elles pourront mettre en œuvre ce dont elles sont capables au service du territoire en question. Dans ce cadre, le Fonds d'expérimentation soutient des Comités locaux pour l'emploi (CLE) qui participent eux-mêmes à la création d'Entreprises à but d'emploi (EBE). Ces dernières, contrairement aux entreprises d'insertion par le travail, ne sont pas pensées comme des lieux de passage destinés à permettre aux bénéficiaires de (re)construire une capacité à se vendre sur le marché de l'emploi. L'intention est plutôt d'instituer un collectif de travail durable, qui permette à ses membres de se réaliser. Le recours au CDI et l'adaptation de l'organisation du travail aux envies et compétences de chacun sont les moyens choisis pour y parvenir. L'entreprise n'a donc pas pour objet social la production de biens ou la prestation de services spécifiques ; elle vise *principalement* à créer de l'emploi et est a priori multi-activités. En juin 2019, 742 personnes privées durablement d'emploi étaient engagées sous contrat à durée indéterminée dans une EBE, sur plus de 4 000 personnes éligibles identifiées en juin 2018 sur les différents territoires participant à l'expérimentation⁴.

Dans cette section, après avoir explicité les origines du projet TZCLD (1.1.), nous décrivons le parcours qui a conduit à l'adoption du cadre législatif français (1.2.A) et le contenu de ce cadre (1.2.B.).

3 Patrick Valentin, *Demande d'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée* (Paris: ATD Quart Monde, 2014), 5

4 Florence Allot et Geneviève Lallemand-Kirche, « L'évaluation économique de l'expérimentation visant à résorber le chômage de longue durée (ETCLD) » (IGF - IGAS - DARES, 2019), 1.

Hypothèses de Patrick Valentin

et ATD quart-monde

Patrick Valentin, un entrepreneur social français, est considéré comme l'instigateur du projet Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée (TZCLD). Cette proposition se fonde, chez lui, sur une compréhension de la privation d'emploi de longue durée comme une attaque à la *dignité* des personnes, qui se trouvent en outre accusées d'être responsables de leur situation⁵.

Valentin met sur pied une première expérience, au milieu des années 1990, à Seiches-sur-le-Loir. L'intention est de répondre aux problèmes rencontrés par les chômeurs de longue durée, ceux qui ne sont plus jamais recrutés par les employeurs classiques. Parmi les 80 chômeurs de longue durée du territoire invités à créer une entreprise où ils savent qu'ils seront embauchés, 60 répondent positivement. Ensemble, ils conçoivent une entreprise multi-activités, capable d'offrir un emploi à chacun d'eux. Mais l'entreprise n'a pu être créée car le modèle économique, qui reposait sur la réaffectation des allocations sociales dont bénéficiaient les chômeurs, n'a pas été validé par les autorités compétentes.

Au milieu des années 2000, Patrick Valentin rejoint le mouvement ATD quart-monde. Il y défend en 2010 l'« emploi-formation » devant être juridiquement garanti pour tous : « Tout emploi comporte de la formation, toute formation conduit à un emploi »⁶. Cette proposition s'inscrit dans le travail entamé 10 ans plus tôt au sein de l'entreprise « Travailler et Apprendre Ensemble » qui, contrairement à une entreprise d'insertion classique, ne se pense pas comme un lieu de passage destiné à permettre aux bénéficiaires de (re)construire une capacité à se vendre sur le marché d'emploi. L'intention est de constituer une entreprise ouverte, sans condition de statut, et un collectif de travail « stable » et « épanouissant ». Le recours au CDI et l'adaptation de l'organisation du travail aux envies et compétences de chacun sont les moyens choisis pour y parvenir.

Fort de la rencontre de ces différentes expériences et de leurs limites

5 Patrick Valentin, « Pour des territoires « zéro chômeur de longue durée », Revue Projet 5-6, no 336-337 (2013): 72-78.

6 Patrick Valentin, « L'emploi, un droit. Pourquoi pas « opposable » ? », Actualités, ATD quart monde, 2010.

respectives, ATD quart-monde souhaite poursuivre dans cette voie et considère qu'il est nécessaire, pour y parvenir, de consolider le modèle économique. L'association réalise alors une étude économique visant à calculer les coûts réels, directs et indirects, de la privation d'emploi, ce qui inclut les 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.) mais aussi les manques à gagner (en impôts et en cotisations sociales)⁷. L'argument de la neutralité budgétaire est ainsi constitué : les sommes habituellement affectées par l'Etat pour répondre à la privation durable d'emploi doivent être réallouées à une expérimentation qui les convertira en salaire pour les personnes concernées (logique de réaffectation des budgets).

Progressivement, d'autres associations caritatives (Emmaüs France, Le Secours catholique, Le Pacte civique, La Fédération des acteurs de la solidarité, etc.) rejoignent l'initiative. Une « demande d'expérimentation »⁸ est rédigée en 2014, reposant sur la formulation des trois hypothèses suivantes, devenues aujourd'hui le *catéchisme* de l'expérimentation : personne n'est inemployable, ce n'est pas le travail qui manque, ni l'argent. **Personne n'est inemployable** : toutes celles et tous ceux qui sont durablement privés d'emploi ont des savoir-faire et des compétences à faire valoir, à condition que le travail et l'emploi soient adaptés. **Ce n'est pas le travail qui manque** : de nombreux besoins sociaux et environnementaux ne sont pris en charge ni par les entreprises privées, ni par les services publics. **Ce n'est pas l'argent qui manque** : chaque année le chômage de longue durée entraîne de nombreuses dépenses et manques à gagner que la collectivité prend à sa charge. En Belgique, on l'évaluait déjà en 2012 à 33.443€ annuel par chômeur⁹. Si personne n'est inemployable, que le travail et l'argent ne manquent pas, les promoteurs du dispositif considèrent que la société dispose des ressources nécessaires pour fabriquer des emplois conformes aux besoins des territoires et aux attentes et compétences des chômeurs de longue durée.

7 Denis Prost et Patrick Valentin, *Étude macro-économique des coûts de la privation d'emploi* (Paris: ATD Quart monde, 2017).

8 Valentin, *Demande d'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée*.

9 Maarten Gerard, Daphné Valsamis, et Wim Van der Beken, « Pourquoi investir dans l'emploi? Une étude sur le coût du chômage » (Bruxelles: Fédération européenne des Services à la personne, 2012).

Ces emplois en CDI à temps choisi, financés par une réaffectation des ressources disponibles, seront exercés au sein d'entreprises conventionnées – dont rien ne dit qu'elles doivent être créées à cette fin ni qu'elles ne peuvent développer d'autres activités ou recruter d'autres types de travailleurs. Il apparaît alors que « l'entreprise conventionnée est une entreprise dont le principal objectif, le *principal* produit, est l'emploi. Les autres produits, activités ou services réalisés sont *secondaires* »¹⁰.

Cadrage juridique français

Parcours législatif

La Constitution française consacre, depuis 2003, un droit à l'expérimentation territoriale, qui permet de mettre en place des mesures temporaires et localisées à évaluer avant d'envisager leur extension. Le droit français permet donc de soumettre l'innovation à des critères de délibération démocratique (*via* l'Assemblée Nationale et le Sénat) et d'évaluation. Cette ambition tranche fameusement avec la conception de l'innovation portée aujourd'hui par les acteurs économiques dominants, valorisant le principe de *disruption* sans s'inquiéter du cadre législatif élaboré démocratiquement, ni des conséquences pour les personnes vulnérables affectées par ces décisions (on pense ici à l'exemple paradigmatique des plateformes capitalistes¹¹).

C'est dans ce cadre juridique que, dès 2014, Laurent Grandguillaume (PS) rassemble plusieurs députés pour porter le projet collectivement. Le 22 juillet 2015, une proposition de loi est déposée par Bruno Le Roux et Laurent Grandguillaume devant l'Assemblée nationale. En novembre 2015, le Conseil économique, social et environnemental remet un avis dans lequel il soutient largement l'expérimentation : 175 membres sur 176 ont voté pour, une personne s'est abstenue¹². Des rapports ont également

10 Valentin, *Demande d'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée*.

11 Valerio de Stefano, « Negotiating the algorithm. Technology, digital(-ized) work, and labour protection 'reloaded' », *Regulating for Globalization. Trade, Labor and EU Law Perspectives (blog)*, 2017 ; Julien Charles, Isabelle Ferreras, et Auriane Lamine, « Économie de plateforme et entreprise fissurée: quelle perspective d'émancipation pour les travailleurs ? Réflexions au départ du conflit opposant Deliveroo à la SMart en Belgique », *Politique. Revue belge d'analyse et de débat*, 2018.

12 Patrick Lenancker, « Expérimentation – Territoires zéro chômage de longue durée » :

été rendus par les commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi qu'un avis de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale et un autre du Conseil d'État. A la suite de ce parcours législatif exigeant, la « loi d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée » est adoptée à l'unanimité en février 2016 par l'Assemblée nationale et le Sénat¹³. Un décret est publié à la fin du mois de juillet de la même année afin de clarifier les modalités de mise en application de l'expérimentation¹⁴. Un arrêté fixe, en novembre, les 10 micro-territoires (de 5 à 10.000 habitants) sélectionnés sur dossier pour expérimenter durant cinq années¹⁵. Un autre désignera, en 2018, les membres du comité scientifique en charge de l'évaluation de l'expérimentation¹⁶. Ces textes de loi se fondent sur les hypothèses formulées par ATD quart-monde et y apportent des réponses juridiques conformes aux attentes des acteurs associatifs.

Contenu de la loi

La loi institue un « fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée » chargé de définir les critères de sélection des territoires candidats, de proposer la liste des territoires retenus, d'établir des conventions de financement avec ceux-ci et ainsi de financer des EBE afin qu'elles salarient les candidats.

Parce que personne n'est inemployable, chaque expérimentation territoriale est ouverte à l'ensemble des personnes privées durablement d'emploi depuis au moins un an et habitant sur le territoire depuis au moins six mois. Un Comité local - composé, au minimum, de mandataires politiques locaux, de représentants de Pôle emploi et de la Direction régionale

conditions de réussite », Avis du Conseil économique, social et environnemental (Paris, 2015).

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

14 Décret du 27 juillet 2016 relatif à l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée.

15 Arrêté du 24 novembre 2016 fixant la liste des territoires retenus pour mener l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée.

16 Arrêté du 28 septembre 2018 portant nomination des membres du comité scientifique en charge de l'évaluation de l'expérimentation territoriale zéro chômeur de longue durée.

des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), mais aussi des entreprises conventionnées par le Fonds - est chargé d'identifier les bénéficiaires potentiels de la mesure, de les informer et d'accueillir celles et ceux qui témoignent d'un intérêt pour l'initiative.

Ce comité doit également « identifier leurs compétences ainsi que leurs projets professionnels » (art 21). Les associations portent clairement l'intention de fonder le projet sur les capacités que les travailleurs souhaitent mettre en œuvre dans le cadre d'un emploi à créer, sur mesure, sans leur imposer de passer par une énième formation. Si le législateur rappelle cet objectif, il ne clarifie pas les moyens à disposition pour y parvenir. Rien n'est dit non plus concernant le temps de travail, alors que les associations plaident en faveur d'un temps choisi par l'employé, dans les limites imposées par le droit, pour permettre une transition souple depuis le non-emploi vers l'emploi et pour laisser place à d'autres d'activités, hors du temps de travail. Ces deux éléments sont néanmoins valorisés par le Fonds dans son accompagnement des territoires.

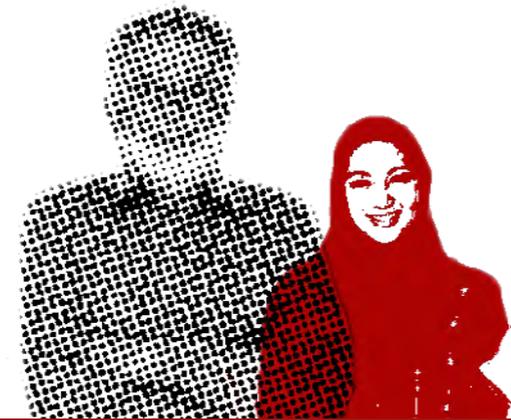
Personne n'est inemployable et personne ne devrait être employé dans de mauvaises conditions. La (ré)intégration vers le monde du travail ne peut prendre la forme d'un job précaire. La loi acte le principe du recrutement exclusivement sous contrat à durée indéterminée et limite le financement par l'État à minimum 53% et maximum 101% du SMIC, tout en accordant aux entreprises la liberté d'augmenter le salaire versé aux travailleurs. Le décret d'application précise que c'est l'embauche qui ouvre le droit au versement d'une contribution publique au Fonds d'expérimentation, chargé de la transférer au territoire concerné. Le contrat de travail peut en outre être temporairement suspendu par le salarié qui souhaiterait accomplir une période d'essai chez un employeur classique.

Puisque le travail ne manque pas, un Comité local identifie les besoins du territoire auxquels ne répondent ni le marché, ni l'État. Le décret stipule cependant que les salariés des entreprises conventionnées sont membres de droit du Comité local (art 20). Ce dernier est également l'instance chargée de piloter l'expérimentation et de construire la conviction collective selon laquelle « Contre le chômage de longue durée, nous n'avons pas tout essayé », pour reprendre une expression largement partagée par les acteurs du projet.

L'argent ne manque pas, soutiennent les promoteurs du projet français :

il doit être transféré depuis les caisses de la sécurité sociale vers celles du Fonds d'expérimentation. Sur base d'un financement annuel de 18.000€ par chômeur de longue durée, correspondant au coût annuel de la privation durable d'emploi selon les calculs effectués par ATD, et pour autant que l'activité globale des salariés parvienne à générer 30 % du budget, chacune des entreprises peut espérer atteindre l'équilibre, selon les plans établis par le Fonds.

La loi prévoit en outre deux types d'évaluation de l'expérimentation par le Fonds d'expérimentation et par un comité scientifique. Ils doivent porter à la fois sur l'évolution de l'emploi sur les territoires concernés, les formations suivies par les travailleurs et le coût pour la collectivité, tout en tenant compte des nouveaux indicateurs de richesse. Le décret d'application élargit le spectre de l'évaluation en incluant, outre les effets de l'expérimentation sur l'emploi et le développement durable, une considération pour la qualité de vie et les inégalités sur le territoire.



Appropriation belge de l'expérimentation

En Belgique, ce ne sont pas des associations caritatives qui ont initié la réflexion sur ce projet : en Wallonie comme à Bruxelles, ce sont les partis politiques Ecolo et PS. A Charleroi, ce sont les syndicats qui ont soutenu concrètement l'expérimentation. En province de Luxembourg, une réflexion est entreprise sous la houlette d'acteurs provinciaux réunis au sein de RéseauLux. A Bruxelles, il semble que ce soit surtout Actiris ainsi que les communes de Forest et Schaerbeek qui animent la réflexion sur le sujet. Après avoir rappelé les résultats de l'étude juridique réalisée pour examiner la faisabilité de l'importation de l'expérience française vers la Belgique, nous nous pencherons ici sur les résultats d'un séminaire organisé pour anticiper l'évaluation de l'expérimentation en Wallonie, où ses principaux objectifs sont précisés. On verra alors que l'expérimentation ne peut être évaluée uniquement, ni même principalement, en regard de l'évolution du taux d'emploi.

Acteurs mobilisés

Laurette Onkelinx (alors députée socialiste fédérale) ainsi qu'une délégation d'Actiris (Grégor Chapelle, directeur et Nathalie Descheemaeker, directrice partenariats) ont rencontré Laurent Grandguillaume et Patrick Valentin en 2016 pour s'informer de l'expérimentation. Sous l'impulsion de Paul Timmermans, alors président de la Mission régionale pour l'emploi de Charleroi, Jean-Marc Nollet et Georges Gilkinet (tous deux députés Ecolo fédéraux à l'époque) visitent l'entreprise à but d'emploi de Prémery (Bourgogne) au début de l'année 2017. En octobre, Ecolo organise un colloque consacré à l'expérimentation française et y invite Grégor Chapelle.

En septembre 2017, à l'initiative de la CSC et de la FGTB, la proposition est portée devant le Comité de développement stratégique de Charleroi-Sud-Hainaut. Celui-ci apporte son soutien à l'idée de développer une expérience semblable sur deux micro-territoires de la métropole. Des représentants des deux syndicats visitent ensuite l'EBE lilloise en janvier 2018. En mars, un Comité d'accompagnement, visant à penser les conditions de l'implémentation sur le territoire carolorégien, se constitue à l'initiative de l'Instance Bassin Enseignement qualifiant – Formation – Emploi. Outre les organisations syndicales, ce Comité réunit des représentants du Forem, du CPAS de Charleroi et de deux Missions Régionales pour l'Emploi, ainsi que quelques acteurs locaux de l'insertion socio-professionnelle et plusieurs académiques (juristes, sociologues et économistes). Ces derniers

seront également rassemblés, à la demande du Comité du pilotage, au sein d'un Comité scientifique.

Au cours du dernier trimestre 2018, la Province de Luxembourg et l'Instance Bassin Enseignement qualifiant – Formation – Emploi locale, avec l'ensemble de leurs partenaires, et sous la houlette de RéseauLux, ont élaboré une méthodologie spécifique inspirée de l'expérimentation française : identifier quelques micro-territoires sur la base de critères similaires aux critères français, soit des zones de 5 à 10 000 habitants, avec un taux de chômage important, sur une superficie limitée. Une zone a été retenue, composée des communes de Virton, Rouvroy et Meix-devant-Virton. Un comité technique est mis en place pour encadrer l'expérimentation. Des rencontres sont organisées avec les publics précarisés présents dans les centres d'insertion et un important travail de mobilisation des employeurs est mené en parallèle.

La proposition est alors également discutée dans l'espace public. Elle se trouvait, dès 2017, comparée à d'autres expérimentations contemporaines dans une étude du CESEP¹⁷. En juillet, le numéro 37 de *focales* (la revue publiée en supplément d'*Alter Échos*) est consacré à une entreprise à but d'emploi de Meurthe-et-Moselle¹⁸. En 2018, des stagiaires en insertion socioprofessionnelle visitent l'Entreprise à but d'Emploi de la métropole lilloise et le CESEP invite plusieurs acteurs de l'éducation permanente à les accompagner. Ces derniers publieront ensuite, de façon coordonnée, quatre analyses¹⁹. Un article y est également consacré dans la *Revue Nouvelle*²⁰ et, plus tard, deux dans *Politique*²¹.

En mai 2018, Hélène Ryckmans, parlementaire Ecolo à la Région wallonne, porte avec deux collègues PS et CDh (Bruno Lefèbre et Isabelle Stommen)

17 Julien Charles, Isabelle Ferreras, et Auriane Lamine, « Vers une démocratisation du monde du travail » (CESEP, 2017).

18 Julien Winkel, « La fabrique de l'espoir », *Focales*, no 37 (2017).

19 Paul Hermant, « Cent questions autour de l'emploi et du travail » (CESEP, 2018); Carmelo Virone, « Loos, Territoire zéro chômeur : à la découverte d'une expérience », *SMart*, 2018; Hugues De Bolster, « Territoire zéro chômeur de longue durée : l'Etat social actif enfin actif? » et « Territoire zéro chômeur de longue durée : bien plus que de l'emploi », *SAW-B*, 2018.

20 Thierry Dock, « Territoires zéro chômeur de longue durée : un changement de paradigme », *La Revue Nouvelle*, no 2 (2018): 6-10.

21 Julien Charles, « Majorité PS - Ecolo : la politique de l'emploi comme terrain de

une consultation populaire destinée à préparer un décret visant à importer l'expérimentation en Wallonie. A Charleroi, la proposition se retrouve également dans l'accord de majorité communale rédigé fin 2018 par le PS, Ecolo et le CDh.

La proposition sera également reprise, bien que dans des formulations différentes, dans les programmes du PS, tant en région wallonne qu'en région bruxelloise, et dans le programme d'Ecolo, commun aux élections européennes, fédérales et régionales. Ecolo souhaite « mettre en place le cadre légal et le financement adéquat pour développer l'approche « territoire zéro chômeur de longue durée » sur des territoires volontaires (min. 10 expériences pilotes) »²². Le PS Bruxellois l'a pour sa part converti en « garantie bruxelloise emploi pour tous » : un « emploi de base », « vert » ou de « reconstruction du lien social », au sein d'une « coopérative d'emploi », pour tous les chômeurs de plus de 12 mois qui le souhaitent²³. Dans son programme wallon, le PS favorise le recyclage de dispositifs actuels pour les rapprocher de l'expérimentation française, en soutenant « les entreprises d'économie sociale d'insertion ou les IDESS qui maintiennent leur masse salariale et pérennisent les emplois au-delà des aides à l'emploi »²⁴. À la suite des formations de gouvernements régionaux intégrant ces deux partis, la proposition figure dans les déclarations de politiques régionales wallonne et bruxelloise 2019-2024. L'accord de gouvernement wallon affirme que :

La Wallonie fixera le cadre légal pour développer l'approche « territoire zéro chômeur de longue durée » sur des territoires volontaires et, sur base d'une démarche volontaire des demandeurs d'emploi, assurera la mise en place d'expériences pilotes dans certains bassins d'emploi, à partir d'un travail avec les acteurs de terrain, notamment avec le soutien des dispositifs d'économie sociale, en mobilisant les outils existants (couveuses d'entreprises, accompagnement par les CISP, etc.)²⁵.

Quant à déclaration de politique régionale bruxelloise, elle prévoit que :

convergence », *Politique. Revue belge d'analyse et de débat*, 2019 ; Yves Martens, « Territoires zéro chômeur de longue durée » : outil intéressant ou poudre aux yeux ? », *Politique. Revue belge d'analyse et de débat*, 2019.

22 Ecolo, « Programme de campagne », 2019, 53.

23 « Bruxelles pour toutes et tous. Programme du Parti socialiste Bruxellois. Elections régionales mai 2019 », 23.

24 PS, « Projet de programme Wallon. Élections régionales du 26 mai 2019 », 39.

25 « Déclaration de politique régionale pour la Wallonie. 2019-2024 », 24.

Le Gouvernement mettra en œuvre, dans les quartiers statistiquement les plus pertinents, un projet pilote inspiré du modèle des territoires « Zéro chômeur de longue durée » et adapté à la réalité urbaine bruxelloise. L'objectif est de mieux répondre aux besoins de la Région et aux compétences des chercheurs d'emploi²⁶.

Examiner la faisabilité juridique

de l'importation vers la Belgique

L'instance Bassin Enseignement Qualifiant – Formation – Emploi (IBEFE) de la métropole de Charleroi a mandaté, via l'Université Ouverte, une équipe de juristes du Centre de droit public de l'ULB pour explorer les conditions de la « **transplantation législative** » de l'expérimentation française vers la Wallonie²⁷. Celle-ci a été remise au début de l'été 2019. L'enjeu de celle-ci est d'identifier les ressources juridiques nécessaires, disponibles et à créer, pour parvenir à « importer » le dispositif français sans le « dénaturer ». Pour y parvenir, l'étude identifie les « caractéristiques fondamentales » de l'expérience « à préserver » : dynamique territoriale, qualité de l'emploi, ouverture à l'ensemble des personnes durablement privées d'emploi, caractère volontaire de la démarche des personnes concernées, logique de réaffectation des dépenses, développement d'activités répondant aux besoins du territoire, logique d'expérimentation temporaire, localisée et soumise à évaluation.

Le cadre fédéral de l'État belge n'offre pas de « droit à l'expérimentation » institué. L'idée même du traitement différencié des citoyens étant contraire aux principes constitutionnels, l'étude suggère donc que les dispositions juridiques qui seront prises pour permettre l'expérimentation soient formellement limitées dans le temps et l'espace, soumettant l'extension du dispositif à une évaluation formelle (ce qui requiert de préciser le ou les objectifs poursuivis par l'expérience, nous y reviendrons dans la section suivante) et à la rédaction d'un autre texte législatif.

26 « Déclaration de politique générale commune au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune. Législature 2019-2024 », 23.

27 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).

Pour mener à bien l'expérimentation, deux scénarios institutionnels sont proposés, tenant compte des règles de répartition des compétences entre Etat fédéral et entités fédérées. Car si le premier est responsable de la sécurité sociale, il ne dispose plus des compétences requises pour mettre en œuvre l'expérimentation. Les Régions sont compétentes, entre autres, en matière de remise au travail des demandeurs d'emploi et des bénéficiaires du revenu d'intégration. Un scénario strictement régional est privilégié, dans un premier temps *via* un simple décret budgétaire, dans un deuxième temps *via* un décret organique dédié. La réorientation des outils juridiques wallons disponibles pour la mise en œuvre d'une expérience est en effet écartée par les chercheurs, qui considèrent qu'aucun dispositif existant ne permet de réaliser *concomitamment* l'ensemble des caractéristiques fondamentales de la mesure. Le second scénario, celui d'un accord de coopération entre Etat fédéral et entités fédérées, requiert (par la pratique plutôt que par le droit) une extension du projet TZCLD aux deux autres régions, ce qui semble politiquement improbable aux juristes.

La troisième partie de l'étude juridique est dédiée à l'identification des enjeux juridiques liés à la mise en œuvre opérationnelle de la proposition. Le premier enjeu est relatif au caractère volontaire de la participation des personnes privées durablement d'emploi, dans un contexte de réglementation du chômage fondée sur un principe d'activation des individus, et en particulier la vérification du caractère *involontaire* du chômage. Ce cadre, défini au niveau fédéral, est néanmoins mis en œuvre par les Régions qui disposent d'une certaine marge de manœuvre dans la mise en œuvre du contrôle de disponibilité des chômeurs, dans le respect du cadre fédéral. L'étude identifie dès lors la nécessité d'établir un protocole d'accord précis avec le FOREM, en charge de cette mission. 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 de diversification ne pouvant leur être reprochée durant cette période.

Le véhicule juridique emprunté par l'EBE est le second enjeu identifié, sachant que le type d'activités réalisées par l'EBE doit pouvoir évoluer et que la participation des travailleurs doit être rendue possible. Deux scénarios sont envisagés : la société coopérative à finalité sociale et l'association sans but lucratif. Cette dernière est privilégiée, dans un premier temps, pour la souplesse du statut, malgré qu'à l'heure actuelle des soutiens financiers spécifiques existent en faveur des entreprises coopératives. La dernière section concerne le droit de l'Union européenne. Elle concerne

principalement des éléments relatifs au droit de la concurrence à l'égard des autres entreprises et au droit de la non-discrimination entre les personnes privées durablement d'emploi.

Une seconde étude de faisabilité juridique portant sur l'importation de l'expérience TZCLD en région de Bruxelles-capitale est en cours de finalisation par le Centre de droit public de l'ULB également²⁸, sur commande d'Actiris. Le comité d'accompagnement de l'étude inclut des membres des cabinets ministériels bruxellois concernés par la mesure.

Ces études juridiques ne visent pas à questionner les limites de l'expérimentation mais plutôt à l'adopter en l'état. Les écarts à la loi française y sont justifiés par des enjeux strictement juridiques, comme l'absence de droit à l'expérimentation ou encore la répartition des compétences dans un Etat fédéral. La suite des travaux du Comité scientifique est plus critique, soucieuse de prendre acte des problèmes inhérents à l'expérimentation française.

Anticiper l'évaluation de l'expérimentation

en Wallonie

Suite à la réception de l'étude juridique, le Comité d'accompagnement a mandaté le Comité scientifique afin qu'il propose un cadre d'évaluation de l'expérience. À cette fin, le Comité scientifique a organisé à Charleroi, le 9 septembre 2019, un séminaire auquel ont été invité-e-s des scientifiques français-es, afin de bénéficier de leur éclairage sur les critères et méthodes d'évaluation retenus en France, et plus généralement des premières analyses de l'expérimentation. Y étaient également convié-e-s des acteur-ric-e-s de la société civile (représentant-e-s des entreprises du secteur privé, des travailleur-euse-s, des sans-emploi, des partis politiques démocratiques et d'organismes publics) afin d'entendre les préoccupations de toutes les parties concernées.

Nous ne rendrons pas compte ici fidèlement des interventions des uns et des autres. Nous proposons plutôt, comme deux d'entre nous (Julien Charles et Élise Dermine) l'ont fait dans le document remis au Comité de pilotage, d'opérer une « clarification des objectifs de l'expérimentation ». Cette

28 Amaury Mechelynck, Jean-François Neven et Élise Dermine.

clarification apparaît nécessaire à l'évaluation, qui devra mesurer la capacité de l'expérimentation à réaliser ses finalités et évaluer les moyens mis en œuvre pour y parvenir. Elle est aussi requise, plus stratégiquement, pour constituer un socle commun aux différents acteurs favorables de la mesure.

L'expérience TZCLD a pour finalité principale de réaliser le droit fondamental d'« obtenir un emploi », selon les termes de la Constitution française – en Belgique, l'article 23 de la Constitution consacre, pour sa part, le « droit au travail ». En partant de ce droit fondamental, on peut identifier cinq objectifs spécifiques poursuivis par l'expérience TZCLD, qui doivent permettre d'œuvrer à la sécurisation de ce droit.

Objectifs de l'expérimentation TZCLD

- 1 Universaliser l'accès à l'emploi.** Le droit fondamental au travail vise, avec les autres droits économiques, sociaux et culturels, à permettre à chacun de vivre une vie conforme à la dignité humaine. Ériger le travail au rang de droit humain fondamental implique que les pouvoirs publics agissent et légifèrent en vue d'offrir à tou-te-s la possibilité d'obtenir un emploi, en ce compris les personnes les plus défavorisées et marginalisées. Il s'agit donc de s'adresser à l'ensemble des personnes privées durablement d'emploi et non seulement aux bénéficiaires d'allocations de chômage.
- 2 Assurer la sécurité économique des travailleurs.** Si ce droit figure en première position des droits sociaux dans la Constitution belge (et les différents pactes internationaux ratifiés par la Belgique²⁹), cela s'explique par le fait qu'à la différence des autres droits sociaux (dont le droit à la sécurité sociale), il n'a pas seulement pour vocation d'assurer une sécurité économique aux individus.

²⁹ Sur le droit au travail dans le droit international des droits humains, voir Élise Dermine, *Droit au travail et politiques d'activation des personnes sans emploi. Étude critique du rôle du droit international des droits humains* (Bruxelles: Bruylant, 2017).

3 Permettre l'émancipation des travailleurs. Il doit également permettre l'émancipation des travailleurs. Autrement dit, pour figurer au rang de droit humain, le travail ne doit donc pas seulement être rémunéré décemment ; il doit aussi être assorti, suivant l'article 23 de la Constitution, de « conditions de travail équitables », offrir « le droit à l'information, à la consultation et à la négociation collective » et être librement choisi (« libre choix de l'activité professionnelle »).

4 Contribuer à la résilience des territoires. La poursuite de la réalisation du droit fondamental au travail n'est pas seulement bénéfique pour les individus. Elle doit aussi permettre de créer de la valeur au bénéfice de la communauté. Certaines activités ne sont pas (ou insuffisamment) valorisées par le marché alors qu'elles présentent une utilité pour les territoires ; il s'agit notamment d'activités orientées vers la durabilité écologique et sociale des territoires, aux prises avec les changements climatiques en cours et à venir. La sécurisation du droit au travail doit donc contribuer au développement d'activités orientées vers la résilience des territoires, même si elles ne sont pas économiquement rentables.

5 Favoriser la vitalité démocratique des territoires. La sécurisation du droit au travail vise aussi à renforcer la cohésion sociale au sein de la collectivité et, partant, à contribuer à la vitalité démocratique de nos sociétés. A travers le travail, se nouent en effet des liens durables entre individus, entre institutions, et entre individus et institutions qui remplissent des rôles et fonctions complémentaires, bien que parfois contradictoires, au sein d'une communauté.

La mesure ne peut donc viser *uniquement*, ni même principalement, la suppression du chômage de longue durée sur un territoire donné. D'autres indicateurs que le taux d'emploi devront donc être retenus pour rendre compte de la capacité de l'expérimentation à universaliser l'accès à l'emploi, assurer la sécurité économique, permettre l'émancipation des travailleurs, contribuer à la résilience et à la vitalité démocratique des territoires. Ces objectifs constituent le socle sur lequel assurer le monitoring du projet et deux axes d'évaluation méritent d'être examinés tout au long de la période d'expérimentation, voire au-delà : des indicateurs de suivi et des analyses d'impact³⁰. Ils sont détaillés dans le tableau ci-dessous et seront mieux compris à la lumière de l'analyse des enquêtes françaises proposée dans la partie suivante.

Proposition de principes évaluatifs

1 Universaliser l'accès à l'emploi

Indicateurs de suivi : Proportion des bénéficiaires d'allocations de chômage, du RIS, d'autres prestations sociales, et d'aucun revenu, dans l'entreprise et sur le territoire

Analyse d'impact : Intégration des personnes les plus éloignées de l'emploi ; Évolution de l'emploi sur l'ensemble du territoire

2 Assurer la sécurité économique des travailleurs

Indicateurs de suivi : Échelle des salaires, politique d'accompagnement social

Analyse d'impact : évolution des niveaux de vie et privation matérielle

³⁰ Les indicateurs de suivi doivent être pris en charge par les entreprises à but d'emploi et les comités locaux pour l'emploi, afin de suivre l'avancement de l'expérience et ses résultats. Ils constituent un tableau de bord utile pour informer les instances dirigeantes de ces entreprises quant aux conséquences directes de leurs actions. Ils incarnent les objectifs pluriels de l'expérimentation et permettent de ne pas laisser l'objectif d'exhaustivité (zéro chômeur) occuper toute la place. L'évaluation des impacts de l'expérimentation doit être menée par des acteurs externes afin d'examiner, sur base de critères précis et de méthodologies fiables, la capacité de l'expérimentation à réaliser ses objectifs et ses impacts à plus large échelle.

3 Permettre l'émancipation des travailleurs

Indicateurs de suivi : Plan de formation, organigramme et composition des instances de l'EBE et du CLE, taux de participation aux réunions

Analyse d'impact : Caractère librement choisi du travail, modalités de construction des emplois, qualité de vie au travail et capacitation politique des bénéficiaires

4 Contribuer à la résilience des territoires

Indicateurs de suivi : Comptabilité analytique et environnementale de l'EBE

Analyse d'impact : Coût de l'EBE et empreinte écologique

5 Favoriser la vitalité démocratique des territoires

Indicateurs de suivi : Composition et animation du CLE

Analyse d'impact : Qualité de vie sur le territoire, dynamique territoriale et non-concurrence avec les emplois publics

L'expérience française démontre également que l'allocation de moyens à une analyse scientifique indépendante est nécessaire afin d'éviter d'invisibiliser certains enjeux problématiques. Les acteurs impliqués directement dans l'expérimentation, mus par la volonté de la pérenniser et de l'essayer, s'engagent massivement dans une politique de valorisation de ce qu'ils présentent comme la réussite de leur action. Autrement dit, le temps long de l'expérimentation et de son analyse n'est pas nécessairement compatible avec l'injonction publique à rendre des comptes rapidement. Cette précision anticipe la partie suivante, consacrée aux évaluations intermédiaires publiées par le Comité scientifique français en novembre 2019.



Limites et conditions de l'expérimentation

Parce que les objectifs que nous avons détaillés dans la partie précédente n'ont pas été clarifiés et débattus en France, les moyens nécessaires à leur réalisation n'ont pas été anticipés. L'expérimentation est donc confrontée à des limites significatives. Dans cette partie, nous identifions ces problèmes et envisageons comment y répondre à l'occasion de la mise en œuvre de l'expérimentation en Belgique, en les confrontant à chacun des cinq objectifs poursuivis. Cet exercice nous conduit à proposer 21 conditions pour une expérience réussie en Belgique.

Comment les acteurs de l'expérimentation s'y prennent-ils pour concrétiser un droit à l'emploi pour tous, y compris les personnes les plus éloignées de l'emploi ? Les personnes intégrant l'entreprise voient-elles leurs conditions de vie évoluer positivement ? L'expérimentation favorise-t-elle leur émancipation ? L'entreprise parvient-elle à développer des emplois contribuant à la possibilité d'un avenir commun sur le territoire ? Et quelles sont les dynamiques institutionnelles qui découlent de l'expérimentation sur le territoire ?

Ces défis nous sont apparus à l'occasion de notre visite de l'EBE lilloise avec des stagiaires en ISP du CESEP et lors des réunions du Comité de pilotage carolo auxquelles nous avons pris part. Elles ont aussi été clarifiées à l'occasion du séminaire que nous avons organisé en septembre 2019 à Charleroi, grâce aux contributions d'Isabelle Daughareilh, de Jean-Pascal Higelé et de Florence Jany-Catrice. Les rapports intermédiaires publiés par le Comité scientifique français à la fin du mois de novembre permettent de valider, à plus large échelle, nos premières hypothèses. Les « bilans intermédiaires » proposées par le Fonds d'expérimentation lui-même sont pour leur part nettement moins utiles à la compréhension des limites de l'expérimentation, eu égard à la volonté manifeste de voir le projet reconduit et étendu³¹.

31 Fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée, « Expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée. Bilan intermédiaire 2018 », 2018; Fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée, « Expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée. Bilan intermédiaire 2019 », 2019; Fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée, « Rapport d'analyse 2019 » (Paris: Fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée, 2019).

Avant d'entrer dans le vif du sujet, rappelons que l'un des arguments forts du projet est 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. Cette équation est aujourd'hui remise en cause : « L'analyse des coûts et des bénéfices de l'expérimentation a mis en évidence un transfert de coûts et des gains pour les finances publiques significativement moindres qu'estimés initialement »³². Ces analyses sont elles-mêmes critiquées par le Fonds d'expérimentation³³. Nous ne disposons pas des compétences requises pour traiter cet enjeu ici et ne le traitons donc pas frontalement dans la suite de ce document. Il nous apparaît néanmoins évident que certaines dimensions non valorisables monétairement, mises en lumière dans les pages suivantes, imposent que ce débat ne soit pas strictement une affaire d'économistes mais fasse l'objet d'une délibération démocratique³⁴.

Universaliser l'accès à l'emploi

Le projet TZCLD repose sur un principe de non-sélectivité à l'embauche : toutes les personnes privées durablement d'emploi de longue durée doivent pouvoir rentrer dans le projet. Ce principe incarne l'hypothèse « personne n'est inemployable ».

Malgré l'annonce de non-sélectivité, les chercheurs français constatent un « retour » de la sélectivité, au fil des étapes du recrutement. Un filtrage opère, généralement en trois étapes :

- (1) **Établissement de la liste des « éligibles » par le Comité local à partir des listes disponibles.** Il existe parmi les personnes privées durablement d'emploi (PPDE), des individus hors de tous radars administratifs qui sont, par définition, hors de toute liste disponible. Plus encore, l'enquête quantitative montre que « sur

32 Allot et Lallemand-Kirche, « L'évaluation économique de l'expérimentation visant à résorber le chômage de longue durée (ETCLD) », 2.

33 Fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée, « Rapport d'analyse 2019 ».

34 Dans la foulée de l'étude de faisabilité juridique, Actiris a souhaité que soit réalisée une étude de faisabilité économique qui évalue notamment sur les coûts directs et indirects du chômage ainsi que les bénéfices de l'expérience, incluant les externalités positives de celle-ci. Cette étude va être réalisée par une équipe d'économistes du DULBEA à l'ULB de janvier à mars 2020.

l'ensemble des personnes éligibles à l'expérimentation (au sens de l'enquête réalisée) dans les territoires pilotes, 51 % n'ont jamais entendu parler de l'expérimentation ETCLD (Expérimentation Territoriale contre le Chômage de Longue Durée) et 64 % n'ont jamais entendu parler de l'EBE du territoire concerné »³⁵.

- (2) **Prise de contact avec les personnes concernées et invitation à une première réunion d'information.** Pour une diversité de raisons, toutes les personnes concernées ne seront pas rassemblées³⁶. Il faut avant tout disposer de l'information. Ensuite, il faut la comprendre et se sentir légitime d'y prendre part (« ce n'est pas pour moi »). Il est également nécessaire d'être disponible : être durablement privé d'emploi ne signifie pas être libéré de toutes contraintes administratives, familiales ou médicales.
- (3) **Invitation à s'inscrire sur la « liste d'attente » qui constitue le « vivier » des salariés de l'EBE.** Toutes les personnes présentes à la réunion d'information ne se reconnaissent pas comme des contributeurs potentiels ; toutes les personnes ne sont pas d'emblée disposées à participer³⁷.

Concrètement, à Colombelles (Normandie), sur 234 demandeurs d'emploi éligibles en 2016, 73 personnes se sont montrées volontaires à entrer dans le dispositif³⁸. A Jouques (Bouches-du-Rhône), 169 étaient éligibles au moment de la candidature, 90 ont été rencontrées en réunion, 56 étaient volontaires pour entrer à l'EBE et 45 inscrites sur la liste d'attente³⁹. La même dynamique s'observe sur les deux territoires lillois⁴⁰.

35 Olivier Bouba Olga, « Expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée », Rapport intermédiaire du comité scientifique (Paris: DARES, 2019), 34.

36 Sur ces catégories (concernés, rassemblés, contributeurs), voire Mathieu Berger et Julien Charles, « Persona non grata. Au seuil de la participation », Participations 9, no 2 (2014): 5-36; Julien Charles et Quentin Mortier, « Des pratiques participatives à la démocratie » (CESEP & SAW-B, 2017).

37 Julien Charles, *La participation en actes. Entreprise, ville, association* (Paris: Desclée de Brouwer, 2016).

38 Ève Durquety et Paul Manon, « évaluation de l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée. Lot 3 : Territoires urbains – petites villes », Rapport d'évaluation intermédiaire (Paris: DARES - KPMG, 2019), 30.

39 Loïcka Forzy et al., « Territoire Zéro Chômeur à Jouques », Rapport d'évaluation intermédiaire (Paris: DARES - ASDO études - ANSA, 2019), 24.

40 Anne Fretel et Florence Jany-Catrice, « Une analyse de la mise en œuvre du

Ces listes de personnes ne constituent pas des stocks mais plutôt des flux : la population des PPDE varie avec le temps. Or, il apparaît que non seulement ces listes peinent à être constituées de façon exhaustive mais que les moyens manquent aussi pour les tenir à jour.

Le processus de sélection se poursuit au fur et à mesure que les personnes se rapprochent de l'entrée dans l'entreprise à but d'emploi. Les personnes qui figurent sur la « liste d'attente » sont ensuite invitées à des entretiens, individuels, visant à identifier leurs envies et compétences et à les formaliser. L'un des rapports décrit cette « genèse » de l'emploi au sein de l'EBE autour de la séquence suivante : idéation, formalisation, validation, expérimentation, exploitation⁴¹. Cette « mise en projet » permet de sortir de l'isolement mais, quelles que soient les formes prises par ce processus sur les différents territoires, elle ne peut réaliser une inclusion totale, que ce soit en raison du temps nécessaire (rencontres mensuelles, hebdomadaires voire quotidiennes sur certains territoires) ou des compétences requises pour « se mettre en projet ».

Parce que cela requerrait de la disponibilité temporelle, les hommes au chômage ayant possiblement plus de temps disponible que les femmes au chômage, sur qui reposent davantage les charges domestiques et familiales (...); parce que l'organisation par projet et par auto-organisation est exigeante, qu'elle nécessite la mobilisation de compétences (organisationnelles, prise d'initiatives, capacités créatives, autonomie dans le travail) qui ont pu conduire à des phénomènes de censure ou de découragement de certains candidats au projet⁴².

Des accompagnements variés, en qualité et en intensité, sont réalisés par les EBE et les Comités locaux pour l'emploi (CLE) pour permettre aux personnes intéressées mais peu préparées de poursuivre néanmoins ce processus. Si ces accompagnements ont été intenses au cours de la préparation de la candidature des territoires, ces dynamiques sont généralement négligées au fil du temps, sous la pression de l'objectif de

programme expérimental visant à la résorption du chômage de longue durée dans le territoire urbain de la Métropole de Lille », Rapport d'évaluation intermédiaire (Paris: DARES - Clersé - LIRTES, 2019), 17.

41 Durquety et Manon, « évaluation de l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée. Lot 3 : Territoires urbains – petites villes », 66-103.

42 Fretel et Jany-Catrice, « Une analyse de la mise en œuvre du programme expérimental visant à la résorption du chômage de longue durée dans le territoire urbain de la Métropole de Lille », 27.

mettre rapidement à l'emploi le plus de personnes possible tout en assurant la vitalité économique de l'entreprise à but d'emploi. Dans la majorité des cas étudiés, la plus grande ouverture aux PPDE, à leurs « envies et compétences », se manifeste avant même la reconnaissance et le financement du territoire, dans une période sans pression à la professionnalisation, où l'horizon de l'emploi est pourtant incertain. Il convient néanmoins de souligner que les EBE accueillent 21 % de personnes reconnues travailleurs handicapés⁴³.

Aucun rapport ne rend compte de pressions exercées sur les PPDE pour intégrer le dispositif ou pour y rester et les départs de l'EBE, s'ils existent, ne vont pas de pair avec des sanctions de la part de Pôle Emploi.

20 CONDITIONS pour une appropriation réussie

- 1 Condition 1 :** Faire de la privation d'emploi durable le seul critère d'accès au dispositif. Il doit servir à constituer des listes de bénéficiaires potentiels régulièrement mises à jour. On ne peut se satisfaire des listes de personnes inscrites comme demandeurs d'emploi auprès d'un service régional de l'emploi. L'identification des bénéficiaires potentiels doit résulter d'une collaboration entre acteurs institutionnels (services régionaux de l'emploi et CPAS), syndicats et associations locales de soutien aux personnes en situation de précarité).
- 2 Condition 2 :** Appliquer strictement le principe d'exhaustivité en matière de contact et d'information des PPDE sur le territoire. Constituer l'exhaustivité en horizon concernant le recrutement, à matérialiser de façon variable sur la base d'un processus décisionnel défini par le CLE et l'EBE.
- 3 Condition 3 :** Soutenir activement l'expression des « envies et compétences » des bénéficiaires potentiels.

43 AGEFI, TZCLD, et ETCLD, « L'enjeu de l'organisation de collectifs de travail inclusifs, les entreprises à but d'emploi » (Paris, 2019).

4 Reconnaître l'implication préparatoire dans le projet comme recherche active d'emploi. Garantir l'absence de sanction des services régionaux de l'emploi à l'égard des PPDE qui ne souhaitent pas intégrer l'EBE, pour sécuriser le caractère volontaire de la participation au projet.

Assurer la sécurité économique des travailleurs

Le projet TZCLD a l'intention de permettre aux bénéficiaires de sortir de la pauvreté économique. C'est le corollaire de la première hypothèse : si personne n'est inemployable, alors tout le monde devrait avoir droit à un emploi pourvoyeur de sécurité économique.

Grâce au recours systématique au CDI et aux droits sociaux qu'il permet d'activer, la sécurité économique des salariés progresse de façon significative. Les rapports d'évaluation français sont unanimes : par l'accès à un emploi durable, les intéressés constatent une amélioration globale de leur qualité de vie, une capacité à se projeter dans l'avenir et un réinvestissement de la vie sociale. L'enquête quantitative réalisée dans la métropole lilloise permet d'attester d'une élévation des ressources économiques disponibles pour 76% des salariés⁴⁴.

Certaines limites à la sortie de la pauvreté sont néanmoins à noter, mêmes si elles sont sans doute partiellement hors de portée de l'expérimentation :

- (1) « Le passage de « seuils » (tranches d'impôts, pertes d'aides APL etc.) est difficile pour les personnes qui se trouvent juste à ces limites »⁴⁵ ;
- (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.

En effet, « certains profils de salariés se caractérisent par des difficultés

⁴⁴ Fretel et Jany-Catrice, « Une analyse de la mise en œuvre du programme expérimental visant à la résorption du chômage de longue durée dans le territoire urbain de la Métropole de Lille ».

⁴⁵ Loïcka Forzy et al., « Territoire Zéro Chômeur Entre Nièbres et Forêts », Rapport d'évaluation intermédiaire (Paris: DARES - ASDO études - ANSA, 2019), 69.

d'insertion sociale particulièrement marquées, qui pourraient par ailleurs être difficilement levées par la seule mise en emploi au sein des EBE »⁴⁶. Pour y faire face, un accompagnement social des salariés est réalisé dans chacun des cas étudiés⁴⁷, malgré l'opposition de principe des initiateurs de l'expérimentation qui, voulant se distinguer des pratiques d'insertion antérieures, tendent à en faire un repoussoir. Une note récente de l'association des TZCLD tend cependant à revenir sur cette dynamique⁴⁸.

L'absence d'évolution salariale constitue une entrave potentielle à une sortie progressive de la pauvreté. Cette limite concerne principalement les PPDE qui ne considèrent pas leur passage dans l'EBE comme un tremplin mais comme un emploi stable (l'enquête lilloise permet d'identifier qu'il s'agit principalement des personnes les plus âgées et ayant des enfants à charge). Dans le même registre, le choix du temps partiel, assorti par définition d'un salaire réduit, constitue un frein potentiel à la sortie de la pauvreté, qui concerne principalement la population féminine.

- 5** Ne pas déroger au CDI et garantir le financement de l'expérimentation sur cinq années au moins, à la fois pour assurer un horizon de stabilité aux PPDE et pour pouvoir évaluer correctement la dynamique.
- 7** Inclure dans le cahier des charges des EBE un accompagnement social ajusté au public de ces entreprises, éventuellement *via* des partenariats.
- 8** Assurer aux salariés un revenu décent, y compris pour les temps partiels et pour les personnes qui resteront longtemps dans l'EBE.

⁴⁶ Bouba Olga, « Expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée », 9.

⁴⁷ Voir e.a. Durquety et Manon, « Évaluation de l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée. Lot 3 : Territoires urbains – petites villes », 53; Forzy et al., « Territoire Zéro Chômeur Entre Nièbres et Forêts », 37; Forzy et al., « Territoire Zéro Chômeur à Jouques », 45 et suivantes; Fretel et Jany-Catrice, « Une analyse de la mise en œuvre du programme expérimental visant à la résorption du chômage de longue durée dans le territoire urbain de la Métropole de Lille », 48; Fretel et Jany-Catrice, 48.

⁴⁸ Territoire zéro chômeur de longue durée et al., « L'insertion par l'activité économique et le projet Territoires zéro chômeur de longue durée. Des logiques complémentaires pour la suppression de la privation d'emploi », 2019.

Contribuer à l'émancipation des travailleurs

Le projet TZCLD ambitionne de partir des envies et des compétences des PPDE pour créer des emplois ; autrement dit il vise à égaliser l'accès au libre choix de sa vie professionnelle. Les emplois créés doivent donc non seulement être conformes aux critères de l'« emploi convenable », définis dans l'arrêté royal portant sur la réglementation du chômage⁴⁹ mais également faire place à la dimension expressive du travail⁵⁰ et assurer la prise en compte de celle-ci dans les politiques de l'emploi⁵¹ et dans les structures décisionnelles de l'entreprise⁵². Deux enjeux méritent ici d'être traités : la façon dont est défini le travail, c'est-à-dire les processus décisionnels qui conduisent à choisir les activités développées au sein de l'EBE (A.) et la manière dont le travail est mené, organisé (B.). Sans cela, d'importants problèmes se développent : principalement le malaise au travail (qui se manifeste dans un taux d'absentéisme élevé et même une dégradation de l'état de santé des salariés⁵³) et la reproduction des inégalités de genre (« à l'épicerie solidaire, les hommes font le chargement des camions, les femmes la caisse. La même répartition des tâches est visible dans le maraîchage »⁵⁴). Mais avant de détailler cela, une remarque sur la structuration de la population des travailleurs s'impose.

Les analyses françaises identifient différents profils de travailleurs au sein des EBE, dont les attentes à l'égard de l'EBE varient. « Au-delà de l'existence de périodes de chômage et de précarité, il existe une grande diversité des trajectoires professionnelles des salariés d'EBE avant

49 Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant sur la réglementation du chômage, art. 51 ; Arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant les modalités d'application de la réglementation du chômage. art. 22 à 32 *quater*.)

50 Dominique Méda, *Le travail, une valeur en voie de disparition* (Paris: Champs-Flammarion, 1998, ed. or. : 1995); Isabelle Ferreras, *Critique politique du travail. Travailler à l'heure de la société des services* (Paris: Les Presses de Science Po, 2007); Dominique Méda et Patricia Vendramin, *Réinventer le travail* (Paris: Presses universitaires de France, 2013).

51 Dermine, *Droit au travail et politiques d'activation des personnes sans emploi. Étude critique du rôle du droit international des droits humains*.

52 Isabelle Ferreras, *Gouverner le capitalisme?* (Paris: Presses Universitaires de France, 2012).

53 Bouba Olga, « Expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée », 57.

54 Fretel et Jany-Catrice, « Une analyse de la mise en œuvre du programme expérimental visant à la résorption du chômage de longue durée dans le territoire urbain de la Métropole de Lille », 51.

leur entrée dans l'expérimentation »⁵⁵. Cette diversité peut être organisée autour de trois axes au moins. Le premier a trait à l'intensité de l'éloignement de l'emploi et de la formation. Il ne se réduit pas à la durée de la dernière période mais doit également être considéré sur l'ensemble de la carrière : une personne ayant connu deux années de chômage après une carrière de 20 ans en CDI est à distinguer d'une personne ayant connu une intermittence continue de l'emploi, une succession discontinue de contrats précaires. Le deuxième axe peut être pensé autour de la formation et de la qualification, validées ou non par un diplôme. La dernière variable significative est celle de l'âge, et plus particulièrement la proximité de la pension. L'ensemble de ces critères déterminent la probabilité, réelle ou anticipée par la personne concernée, de (ré)intégration du marché de l'emploi classique et donc, *in fine*, son rapport à l'EBE. Ils influencent aussi le rapport au marché de l'emploi traditionnel, parfois caractérisé par un refus de le rejoindre « par conviction »⁵⁶, et donc leur conception de leur parcours professionnel à venir. L'emploi au sein de l'EBE peut ainsi être considéré comme premier emploi, emploi-reconversion, emploi-test, emploi-formation, emploi-alternatif, emploi-stable, emploi-fin de carrière...

Définir le travail

Dans la phase de lancement de l'entreprise, la détermination du types d'activités à développer au sein de l'EBE tend à se réaliser sur une base collective. A Jouques, « les demandeurs d'emploi de longue durée sont associés dès la fin 2015 pour définir les activités qui seront développées par l'EBE »⁵⁷. A Pémy (Nièvre), « les activités «structurantes» (que cela soit en termes de CA ou d'occupation des salariés) datent du dossier d'habilitation. A l'époque (2015-2016), un travail important de concertation avait été engagé avec les demandeurs d'emploi et acteurs du territoire »⁵⁸. Concernant l'expérimentation lilloise :

Dans un premier temps, la parole des postulants au projet a été véritablement collectée, organisée, écoutée, notamment par une dynamique

55 Bouba Olga, « Expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée », 40.

56 Forzy et al., « Territoire Zéro Chômeur à Jouques », 62.

57 Forzy et al., 11.

58 Forzy et al., « Territoire Zéro Chômeur Entre Nièvres et Forêts », 39.

territoriale fondée sur des groupes de travail durant une période parfois longue (jusqu'à 18 mois) précédant la création de l'entreprise. Cette logique fondatrice (...) fait néanmoins progressivement place à des logiques d'insertion plus classiques, où les salariés sont un peu moins et dans certains cas nettement moins porteurs des projets et des activités auxquelles ils sont occupés⁵⁹.

Dès que l'EBE est installée et les premières activités lancées, on constate une difficulté à développer de nouvelles activités conformes aux « envies et compétences » des nouveaux venus. Seules des propositions émanant des autorités locales parviennent à se développer à cette étape⁶⁰. Il est alors attendu des nouveaux travailleurs qu'ils viennent « compléter » les activités déjà installées. Certains se mettent ainsi au service des projets portés par d'autres⁶¹. Le recrutement est donc tendu, sans que cette tension ne soit reconnue ni débattue, « entre besoins des personnes et besoins de l'entreprise pour assurer sa production »⁶². Si cette tension ne décrédibilise pas en soi le projet (il est structurellement impossible de répondre aux souhaits individuels de chaque salarié, y compris dans une entreprise maximalelement démocratique), elle mérite néanmoins d'être prise en charge collectivement.

Si plusieurs rapports parlent d'« autogestion » au niveau des équipes, celle-ci ne semble pas organisée, instituée, ni reconnue par l'ensemble des instances de décision. Au fil du temps, cette autogestion est devenue une forme de liberté à définir la façon dont sera réalisé un travail conçu par autrui, plutôt qu'une autonomie dans la définition même de ce travail et ses finalités. Au quotidien, les travailleurs ne sont pas en mesure de peser sur les décisions qui les concernent, alors même que le projet entend se fonder sur leurs « envies et compétences ». Une logique managériale classique, souvent peu assumée et donc ne cherchant pas à se légitimer auprès des travailleurs, prend le pas sur les objectifs initiaux. L'un des

59 Fretel et Jany-Catrice, « Une analyse de la mise en œuvre du programme expérimental visant à la résorption du chômage de longue durée dans le territoire urbain de la Métropole de Lille », 25.

60 Mathieu Breaud et Jean-Pascal Higelé, « L'expérimentation « Territoire zéro chômeur de longue durée » : la mise en œuvre d'un droit à l'emploi et ses contradictions », *Nouvelle revue du travail, à paraître*.

61 Durquety et Manon, « Evaluation de l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée. Lot 3 : Territoires urbains – petites villes », 53.

62 Forzy et al., 21.

rapports décrit le passage d'une « entreprise participative » à une « entreprise encadrée »⁶³. Les travailleurs, s'ils sont représentés au CLE, peinent à y faire valoir leurs intérêts propres, l'autonomie dont il serait légitime qu'ils jouissent. Au sein de l'EBE, l'affichage d'une « charte »⁶⁴, le partage de la « philosophie »⁶⁵ du projet et/ou « une régulation par les valeurs »⁶⁶ ne suffisent pas à compenser cette anomie.

Organiser le travail

Cette section traite des problèmes liés à la définition de l'EBE comme « une entreprise dont le principal objectif, le principal produit est l'emploi »⁶⁷.

La plupart des EBE peinent à organiser concrètement le travail des salariés et à soutenir le développement des activités. Plusieurs monographies soulignent en effet une forme de « désœuvrement »⁶⁸ des travailleurs, « une sous-occupation pour de nombreux salariés »⁶⁹ et des « périodes parfois importantes d'activités occupationnelles »⁷⁰. « Plusieurs porteurs de projets déplorent une absence de soutien et/ou d'intérêt de la part de la Direction concernant leur activité et son développement, et expliquent être livrés à eux-mêmes »⁷¹. Les travailleurs semblent dès lors maintenus dans le registre de la débrouille, tenus à distance d'un

63 Forzy et al., 28-29.

64 Fretel et Jany-Catrice, « Une analyse de la mise en œuvre du programme expérimental visant à la résorption du chômage de longue durée dans le territoire urbain de la Métropole de Lille », 42.

65 Forzy et al., « Territoire Zéro Chômeur Entre Nièvres et Forêts », 16; Forzy et al., « Territoire Zéro Chômeur à Jouques », 15.

66 Durquety et Manon, « Evaluation de l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée. Lot 3 : Territoires urbains – petites villes », 144.

67 ATD Quart Monde, « Demande d'expérimentation "Territoires zéro chômeur de longue durée" », 2015, 12.

68 Durquety et Manon, « Evaluation de l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée. Lot 3 : Territoires urbains – petites villes », 173.

69 Forzy et al., « Territoire Zéro Chômeur Entre Nièvres et Forêts », 39.

70 Fretel et Jany-Catrice, « Une analyse de la mise en œuvre du programme expérimental visant à la résorption du chômage de longue durée dans le territoire urbain de la Métropole de Lille », 46.

71 Durquety et Manon, « Evaluation de l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée. Lot 3 : Territoires urbains – petites villes », 147.

vrai travail⁷². Face à la croissance rapide de l'effectif, les outils et la place viennent souvent à manquer. Quand l'envie de nouvelles activités s'exprime, le défaut de maîtrise des cadres réglementaires est manifeste⁷³. Les difficultés à établir des tarifs, anticiper des investissements et réaliser une prospection commerciale l'illustrent également⁷⁴.

L'absence de politique de formation ambitieuse illustre également cette négligence à l'égard du développement d'activités et des compétences qu'elles requièrent. Le rapport du Comité scientifique souligne l'insuffisance de « la formation professionnelle des salariés, que ce soit à court terme, pour faciliter l'arrivée des nouveaux salariés sur leur poste, ou à plus long terme, pour permettre aux salariés d'évoluer au sein des EBE ou de se projeter en-dehors »⁷⁵. Un dossier a précisément été déposé en 2017 au FSE pour l'un des territoires pour « financer des études de faisabilité et la formation des DELD à celles-ci »⁷⁶. L'absence de prolongement l'année suivante est évaluée négativement par tous les acteurs.

8 L'EBE doit être prête à accueillir différents profils de salariés, plus ou moins éloignés de l'emploi et de la formation, diversement formés et qualifiés, plus ou moins désireux d'intégrer ensuite le marché de l'emploi classique. L'intérêt de l'expérimentation consiste aussi à permettre (et à évaluer) cette pluralité⁷⁷.

9 Soutenir la formulation des attentes des travailleurs et leur participation au sein de l'EBE. Ceci ne peut se faire uniquement à un niveau individuel : il s'agira de structurer à la fois des projets de développement d'activités collectives et une démarche de développement des compétences *ad hoc*.

72 Hermant, « Cent questions autour de l'emploi et du travail ».

73 Fretel et Jany-Catrice, « Une analyse de la mise en œuvre du programme expérimental visant à la résorption du chômage de longue durée dans le territoire urbain de la Métropole de Lille », 51.

74 Forzy et al., « Territoire Zéro Chômeur Entre Nièvres et Forêts », 22.

75 Bouba Olga, « Expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée », 9.

76 Forzy et al., « Territoire Zéro Chômeur à Jouques », 26.

77 Sur cette dynamique, voir Julien Charles, Isabelle Ferreras, et Auriane Lamine, « SMart-Belgique comme capacité collective. Usages d'une coopérative de travailleurs autonomes », *Analyses SMart, 2019*, https://smartbe.be/wp-content/uploads/2019/10/0-2019-Smart_Belgique_comme_capacit%C3%A9_collective-004.pdf.

10 Instituer une instance démocratique de représentation des travailleurs, capable de peser sur les décisions stratégiques et organisationnelles de l'EBE. Dans un premier temps, celle-ci pourrait être assurée par les syndicats partenaires du projet. Ceux-ci ont ensuite la responsabilité de former des représentants et d'organiser des élections au sein de l'EBE.

11 Sans sacrifier l'horizon de l'exhaustivité, réguler le rythme de recrutement afin de s'assurer de la capacité de l'entreprise à accueillir correctement ses nouveaux salariés, à les préparer correctement aux activités et au mode de fonctionnement de l'EBE⁷⁸.

12 Financer l'EBE en fonction des activités qui s'y développent (voir condition 15) et doter l'entreprise d'un fonds d'amorçage par entreprise, par activité et par emploi.

13 Anticiper la formation des travailleurs via les partenariats pertinents sur le territoire.

14 Entretenir la polyvalence des travailleurs de l'EBE, au moins à leur entrée dans l'expérimentation, afin de leur permettre de découvrir des secteurs d'activités qu'ils ne connaissent pas. Bien accompagné, ce parcours constitue une formation utile pour les personnes. Bien organisée, cette polyvalence permet également de répondre au besoin saisonnier de main d'œuvre de certaines activités.

Contribuer à la résilience des territoires

Le projet TZCLD repose sur l'hypothèse selon laquelle : « *Ce n'est pas l'argent qui manque* ». Il est sous-tendu par une logique de réaffectation des coûts directs et indirects de la privation durable d'emploi. Il apparaît toutefois que le financement de l'expérience en France a été sous-évalué. Des fonds ont uniquement été prévus pour le financement des emplois. D'autres subventions et du mécénat privé sont requis, entre autres pour remédier à la faiblesse des fonds d'amorçage initiaux. Ceux-ci doivent en outre être complétés par les recettes liées à la vente des services et des biens produits par les salarié-e-s de l'EBE. Cette dernière exigence principe entre en tension avec l'hypothèse selon laquelle « *ce n'est pas le travail qui manque* »,

78 Voir la piste d'amélioration n°7 Bouba Olga, « Expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée », 14.

qui s'intéresse au développement d'activités utiles sur le territoire sans s'inquiéter de leur solvabilité. Comme nous l'avons souligné précédemment, ce n'est pas n'importe quel travail qui doit être développé par l'EBE. Si une option *procédurale* a été défendue dans la section précédente en vue de définir le travail (démocratiser l'accès aux liens de décision pour les travailleurs), une réflexion plus *substantielle* sur la question, c'est-à-dire sur l'objet et la nature des activités à développer à travers l'expérience, s'avère nécessaire. Isabelle Ferreras défend que la conjonction de ces deux perspectives, procédurale et substantielle, est requise pour envisager une prospérité durable et partagée⁷⁹.

Les besoins du territoire auxquels l'EBE doit répondre sont définis par le CLE. Celui-ci rassemble généralement des représentants des autorités locales, des associations, des employeurs, des habitants, des travailleurs... Ce n'est donc pas la valeur marchande de la production qui oriente les discussions au sein de cet organe, mais plutôt l'identification d'un (territoire) « commun »⁸⁰ à réparer, préserver et dynamiser. Il ne s'agit pas seulement d'identifier des demandes non prises en charge par les entreprises privées ni par l'Etat, mais potentiellement d'identifier des besoins sociaux, non systématiquement solvables⁸¹.

Les activités des EBE se développent principalement dans des secteurs à faible rentabilité. « Le manque de capital ralentit la dynamique du projet », soulignent Fretel et Jany-Catrice⁸². En outre, comme les initiatives locales et services de proximité jadis, les EBE peinent à accéder aux crédits dans les entreprises bancaires traditionnelles.

Les activités de l'EBE, (partiellement) émancipées des contraintes du marché, se développent dans les domaines de la transition écologique

et des services aux personnes⁸³, des secteurs à faible rentabilité. Si ces activités ne présentent pas une grande valeur au sens strictement économique du terme, elles offrent potentiellement une grande plus-value pour la résilience des territoires.. La transition écologique et les services aux personnes sont au cœur des activités développées par les EBE françaises⁸⁴. Au moins deux des quatre entreprises analysées ont d'ailleurs mené un travail collectif de « mesure de l'utilité sociale des activités »⁸⁵. Une autre étude a pris soin d'estimer, pour chaque activité développée par l'EBE, sa « dimension environnementale »⁸⁶, sans malheureusement chercher à l'évaluer, la mesurer, l'objectiver. Cette sous-valorisation des activités, abordée dans la section précédente dans ses dimensions personnelles, prend ici une dimension politique et économique.

15 Construire un *business plan* et une comptabilité analytique⁸⁷ des EBE qui intègre non seulement les coûts et bénéfices économiques mais également les coûts et bénéfices sociaux et environnementaux, en s'inspirant de la comptabilité environnementale européenne. Aucune activité nocive à l'environnement ne peut être hébergée au sein de l'EBE. La résorption du chômage de longue durée sur le territoire ne peut se réaliser en hypothéquant le territoire lui-même.

16 Moduler le subventionnement des EBE en regard de ses contributions à une sortie de l'économie carbonée et non seulement du volant d'emploi. Ces deux horizons doivent également être inscrits au cœur des évaluations : bénéfices pour les PPDE et pour le territoire.

79 Isabelle Ferreras, « Democratising Firms. A Cornerstone of Shared and Sustainable Prosperity » (Centre for the Understanding of Sustainable Prosperity, 2019).

80 Benjamin Coriat, éd., *Le retour des communs. La crise de l'idéologie propriétaire* (Paris: Les liens qui libèrent, 2015); Benoît Borrits, *Au-delà de la propriété. Pour une économie des communs* (Paris: La Découverte, 2018).

81 Philippe Semenowicz, « Le programme « territoires zéro chômeur de longue durée », une « économie en commun » ? » (XVIe Rencontres Inter-universitaires de l'Economie Sociale et Solidaire, Montpellier, 2016).

82 Fretel et Jany-Catrice, « Une analyse de la mise en œuvre du programme expérimental visant à la résorption du chômage de longue durée dans le territoire urbain de la Métropole de Lille », 45.

83 Fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée, « Expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée. Bilan intermédiaire 2018 ».

84 Fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée.

85 Forzy et al., « Territoire Zéro Chômeur à Jouques »; Forzy et al., « Territoire Zéro Chômeur Entre Nièves et Forêts ».

86 Durquety et Manon, « Evaluation de l'expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée. Lot 3 : Territoires urbains – petites villes », 69-103.

87 Allot et Lallemant-Kirche, « L'évaluation économique de l'expérimentation visant à résorber le chômage de longue durée (ETCLD) », 68.

Favoriser la vitalité démocratique des territoires

L'expérience TZCLD implique de définir collectivement les besoins du territoire, et d'arbitrer ensuite la rencontre entre les envies et compétences des travailleurs et ces besoins. Les activités développées au sein de l'EBE doivent en effet se situer à l'intersection de ces deux préoccupations. L'identification des besoins du territoire nécessite de veiller, au sein du CLE, à ce que les emplois créés au sein des EBE ne concurrencent pas les emplois déjà existants sur le territoire, dans le secteur privé, associatif ou public. Le CLE devient ainsi un opérateur de publicisation des problèmes vécus sur le territoire et non pris en charge (ni par les pouvoirs publics, ni par les entreprises)⁸⁸.

Dès lors que le marché n'est pas le (seul) juge de la valeur, il importe de s'assurer que les besoins du territoire, et donc les activités à développer, soient définis démocratiquement par le CLE, sans quoi des tensions apparaissent entre cette entité et l'EBE quant aux activités à développer. La loi française considère que le CLE est l'instance chargée de piloter l'expérimentation, l'EBE n'étant qu'un outil pour y parvenir. Il 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. Mais les principes d'arbitrage entre les intérêts potentiellement contradictoires de ces différentes parties, ne sont pas arrêtés dans le cadre législatif. L'ensemble des rapports d'évaluation constatent un manque de clarté sur les prérogatives des uns et des autres, la « confusion des rôles entre CLE et EBE »⁸⁹. L'instabilité quasi-généralisée à tête des EBE, ainsi qu'à la présidence des CLE et des EBE (trois en deux années sur trois des quatre cas analysés), l'illustre clairement. L'EBE peine à exister comme une entité autonome face au CLE.

En ce qui concerne les arbitrages à effectuer au sein du CLE concernant l'identification des besoins non rencontrés sur le territoire, les rapports d'évaluation ne rendent pas compte de tensions significatives avec le

88 Pour une analyses des services de proximité dans cette perspective, lire Bernard Eme et Jean-Louis Laville, « L'économie solidaire ou l'économie comme écologie sociale », *Écologie & politique* 1, no 28 (2004): 13-25.

89 Forzy et al., « Territoire Zéro Chômeur Entre Nièbres et Forêts », 16.

secteur privé, dès lors que les EBE développent des activités distinctes de celles réalisées par les autres entreprises du territoire. La notion d'« activités non concurrentes », non définie dans le cadre législatif, semble donc occuper une place plus importante dans les discours que dans la réalité. L'un des rapports avance : « alors que tous les acteurs économiques ont déserté le quartier sur la dernière, il serait malvenu qu'ils crient aujourd'hui à la distorsion de concurrence »⁹⁰. En revanche, bien que de façon marginale, émerge la problématique du glissement d'emplois publics vers les EBE.

Les travailleurs de l'EBE, pour autant qu'ils soient mis au travail dans des conditions qui respectent leur autonomie, constituent des opérateurs de revitalisation de la démocratisation du territoire, voire de lutte contre la passivité politique⁹¹. Il apparaît les travailleurs valorisent plus que les habitants du territoire les activités développées au sein de l'EBE. Ainsi, « les bénéficiaires pensent plus souvent que les autres que les activités proposées par les EBE (recyclage, agriculture, services à la personne, animation, services aux collectivités, ou encore aménagement et entretien) sont utiles au territoire »⁹². L'EBE et le CLE tendent ainsi à jouer un rôle d'*empowerment* des PPDE et des salariés, capable d'identifier leurs attentes et d'énoncer leurs préférences en référence en faveur du bien commun. « La participation au dispositif a pu leur permettre de s'interroger et d'être sensibilisés à la question de la cohésion au sein de leur territoire »⁹³. Les PPDE retrouvent donc, par leur expérience de travail au sein de l'EBE, leur qualité de citoyen.

En amont de la création de l'EBE, le CLE constitue un opérateur décisif de mobilisation des acteurs collectifs du territoire. Les acteurs ainsi rassemblés « ne se limitent pas à tenir compte de règles qui s'imposeraient

90 Fretel et Jany-Catrice, « Une analyse de la mise en œuvre du programme expérimental visant à la résorption du chômage de longue durée dans le territoire urbain de la Métropole de Lille », 50.

91 Thomas Coutrot, *Travail et bien-être psychologique. L'apport de l'enquête Conditions de travail – Risques psychosociaux de 2016*, Document d'Études n°217 (Paris: DARES, 2018).

92 Bouba Olga, « Expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée », 28.

93 Bouba Olga, 30.

à eux, mais ils s'appuient sur l'incomplétude de la règle pour l'interpréter, la fabriquer, l'amender. Ils initient petit à petit un espace instituant une construction localisée et plurielle de l'action collective »⁹⁴. Parce que l'évolution du taux d'emploi n'est pas l'indicateur unique d'évaluation de l'expérimentation, le succès de cette dernière ne tient pas seulement à l'EBE mais aussi à l'ensemble des acteurs du territoire. C'est donc au niveau du territoire que l'évaluation doit être portée.

- 17** Clarifier les prérogatives, mode de décision et composition du CLE en veillant à sa représentativité démocratique sur le territoire. En effet, dès lors que le marché n'est pas le (seul) juge de la valeur, il s'agit de s'assurer que les besoins du territoire, et donc les activités à développer, soient définis démocratiquement.
- 18** Charger le CLE de l'identification des besoins du territoire, les représentants des travailleurs et de la direction de l'EBE qui y siègent devant contribuer à celle-ci. Pour s'assurer de la prise en compte de ces besoins, le CLE désigne, au titre de représentant des usagers actuels et potentiels des services produits par l'EBE, la moitié des membres du CA de l'entreprise.
- 19** Traiter la problématique de la concurrence avec le secteur privé au sein du CLE en fonction des spécificités du territoire et accorder une vigilance au risque de déplacement d'emplois depuis le secteur public vers l'EBE.
- 20** Charger le CLE d'informer et d'animer les PPDE du territoire, et lui donner les moyens de le faire. Dans cette perspective, le CLE constitue une forme de guichet unique d'orientation et d'animation des PPDE sur le territoire. Il opère des liens avec les services proposés aux PPDE par ses membres, dont l'intégration de l'EBE n'est qu'une option parmi d'autres.

⁹⁴ Fretel et Jany-Catrice, « Une analyse de la mise en œuvre du programme expérimental visant à la résorption du chômage de longue durée dans le territoire urbain de la Métropole de Lille », 56.



Conclusions

Après le premier choc pétrolier, des projets « d'insertion socio-professionnelle » ont vu le jour. Ils visaient explicitement l'émancipation des travailleurs sans emploi les moins qualifiés *par* le retour ou l'entrée sur le marché du travail⁹⁵. L'accès à un statut d'emploi salarié apparaissait comme vecteur d'autonomie, pourvoyeur de droits individuels et collectifs, reconnaissance sociale et estime de soi.

Mais face à la dégradation des conditions d'emploi et à l'incapacité des entreprises à répondre aux défis climatiques et environnementaux, les Centres d'Insertion Socioprofessionnelle (CISP) ne peuvent plus aujourd'hui prétendre réaliser leur intention initiale d'émancipation par l'emploi. Les CISP, incités par la législation à agir sur les compétences individuelles utiles au retour rapide à l'emploi, sont aujourd'hui entravés dans le volonté de soutenir des parcours professionnels valorisés par les stagiaires⁹⁶. Développer des formations qui répondent aux « métiers en pénurie » est, dans une perspective démocratique, tout aussi insuffisant.

L'initiative française Territoires zéro chômeur de longue durée entend répondre à ces défis en dépassant la logique de l'employabilité, de l'injonction individuelle à se conformer aux attentes du marché et des employeurs. Elle promeut l'« employeurabilité » : il est attendu de l'EBE qu'elle assume sa responsabilité sociale, qu'elle soit capable de mettre les personnes au travail. C'est aussi pourquoi la transition écologique et les services aux personnes sont au cœur des activités développées par les Entreprises à But d'Emploi françaises. Les complémentarités entre Insertion Socioprofessionnelle, Education Permanente et Territoire Zéro chômeur sont à explorer en Belgique et nous sommes, au terme de cette étude, persuadés que c'est par là que nous parviendrons à répondre aux limites de l'expérimentation telle qu'elle se développe actuellement en France.

C'est à cette intersection que se donnera également à voir l'ambition de l'expérimentation, qui dépasse de loin la mise à l'emploi. Elle constitue un laboratoire visant à préparer une planification démocratique, écologique et sociale de grande ampleur, celle dont nous avons besoin pour sauver la

95 Pierre Georis, « Le secteur ISP face au secteur économique », L'Essor, no 36 (2006): 18-22.

96 Perrine Brotcorne, « Formations professionnelles d'adultes en risque de précarité : une lecture en termes de capacités », Dynamiques régionales. Revue interdisciplinaire de l'IWEPS, no 4 (2016): 29-40.

possibilité de la vie sur nos territoires. Et elle n'est pas la seule à y œuvrer⁹⁷. Comme les initiatives autour des communs et le mouvement de la transition, elle interroge la valeur du travail, le type de travail dont la société a besoin, ses modalités de rémunération et soutient la nécessaire relocalisation de la production. Elle se rapproche de la réduction collective du temps de travail en revendiquant un emploi pour tous ainsi que la conciliation entre l'emploi et les autres pans de nos vies intimes et sociales. Comme les défenseurs de l'allocation universelle et du salaire à vie, elle pose la question du rôle de la sécurité sociale et de ses modalités de mise en œuvre dans une société postindustrielle. Elle se montre aussi perméable à l'engouement contemporain pour le mouvement coopératif et aux appels à la démocratisation des entreprises, en favorisant la participation des travailleurs à la définition des finalités du travail et de son d'organisation.

Si l'initiative Territoire zéro chômeurs de longue durée paraît malgré cela moins attirante que ces autres voies, c'est parce qu'elle a l'humilité de ne pas trancher une fois pour toutes ces interrogations fondamentales. Aux réponses définitives et arbitraires, elle préfère une voie démocratique : la prise en charge collective de ces enjeux par les personnes concernées.

97 Charles Ferreras, et Lamine, « Vers une démocratisation du monde du travail. Propos d'étape ».



Ce qu'ils en disent...



Ouvrir un potentiel d'inclusion dans la collectivité, pour des personnes qui en sont exclues, me semble un premier pas essentiel pour changer le paradigme. Créer un pont entre « l'occupationnel » commandité au monde associatif (et aux CPAS) et le monde du travail, c'est marquer la rupture avec la création et l'investissement (financier et politique) d'une sous société. C'est affirmer que chacune et chacun, à son échelle, est digne de contribuer au mouvement et à l'évolution de la collectivité. Il y a encore beaucoup de questions à résoudre afin d'en faire un levier et non un nouvel emprisonnement. L'attention à porter à l'encadrement des personnes et des projets est cruciale et aura un coût : du point de vue de la valorisation des compétences, de la gestion RH, de la gestion du modèle salarial (ratio temps de travail – coût), du suivi des projets, etc. Mais l'investissement ne sera en aucun cas à la mesure du coût actuel – financier, humain et de santé publique – lié au mouvement de désaffiliation déferlant que vit notre société. Pour relever ce défi, il faudra du temps, beaucoup de temps. Il faudra accepter d'essayer des plâtres et réajuster, remettre bien 100 fois le métier à l'ouvrage. Il faudra pour cela une armée d'hommes et de femmes, embarqués dans un mouvement lui-même doté d'une vision claire et solide. Il faudra des lignes politiques ambitieuses et des dirigeants dotés de la conviction qu'il est urgent de changer de paradigme, du courage de s'y atteler et de la patience de le construire. Et si ce projet n'est qu'une étape, il aura le mérite du premier pas, le plus douloureux, celui qui force à sortir le pied du marécage et de se lancer dans la première foulée.

Céline Nieuwenhuys, Secrétaire générale de la Fédération des Services Sociaux





Je rejoins l'ensemble des remarques faites dans ce document. Une part importantes de celles-ci fait écho à des discussions, passées et en cours, au sein de la FUNOC et de la plateforme CISP de Charleroi. Je pense particulièrement à l'implication du monde associatif et des usagers au sein du Comité Local pour l'Emploi, nécessaire pour en faire un outil d'émancipation. Les EBE ne doivent donc pas être opposées aux dispositifs d'insertion socio-professionnelle, dont ils sont des alliés objectifs, entre autre dans la phase préalable de recrutement des publics les plus éloignés de l'emploi. On doit s'appuyer sur un maillage de complémentarités pour toucher ces publics, les informer, les former. A ce propos, je note que nulle part n'est abordée la question des recalés de la participation et de ce qu'on va leur proposer comme alternative. Il faudra élaborer des réponses à cette question, tout comme à celle de la formation continuée des travailleurs engagés : il faut éviter que, par absence de formation ad hoc, on ne reproduise les subordinations et les routines habituelles.

Joëlle Van Gasse, directrice de la FUNOC



C'est une idée géniale de repartir des trois principes de départ, qui ont pour principal intérêt de convaincre de financer de l'utile plutôt que du passif. Les mettre au service du développement territorial d'activités nouvelles utiles, de nouveaux communs, cela nécessite une démarche de développement endogène qui prend du temps et qui ne doit jamais rien céder à la force de cette soi-disant urgence d'un emploi pour tous. Créer des services utiles nécessite du temps, de l'ingénierie de projet, de la participation... Le risque d'une démarche trop basée sur l'intérêt de l'activité, c'est de privilégier les mieux formés au détriment des plus en difficultés. Si l'on part du principe que tous les demandeurs d'emploi d'un territoire donné sont employables, alors il faut aussi considérer ceux qui ont besoin d'un encadrement plus important et ceux qui ne souhaitent pas exprimer leur autonomie dans un travail. Les habitants d'un territoire peuvent vouloir plus de services publics, avoir repéré des manques à combler dans des structures existantes et vouloir s'y intégrer : l'autonomie se trouve aussi là-dedans.

Sandrino Graceffa, Consultant senior chez ID.Est





Depuis quelques années, la France expérimente des « Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée ». L'ambition est énorme : il ne s'agit pas seulement d'assurer un salaire et un statut à des personnes éloignées de l'emploi, mais aussi de permettre l'émancipation des travailleurs, d'assurer la durabilité écologique et sociale des territoires et de contribuer à la vitalité démocratique de nos sociétés ! Dans cette étude, nous soulignons les urgences auxquelles cette expérimentation entend répondre et identifions ses caractéristiques principales, ses forces et ses limites. Une analyse d'autant plus nécessaire que la proposition est inscrite dans les déclarations de politiques régionales wallonne et bruxelloise de 2019 et qu'il ne s'agit pas d'importer le modèle sans questionner l'exemple français.



Éditeur responsable : Éric VERMEERSCH
Centre Socialiste d'Éducation Permanente ASBL

Rue de Charleroi, 47
1400 Nivelles

Mise en page : audreyfrancois.be