

Étude des conditions budgétaires liées à la mise en place d'un dispositif 'Territoire Zéro Chômeur de longue durée' (TZCLD) en Région de Bruxelles-Capitale

Fontaine, Rennoir & Tojerow (2020)

A grasp of the topic >>

Au lendemain du transfert de compétences en matière d'emploi réalisé dans le cadre de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014), les trois Régions ont initié une réforme en profondeur de leurs systèmes d'aides à l'emploi. À l'instar de la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale a privilégié une politique d'emploi basée essentiellement sur des mesures d'activation octroyées sur la base du lieu de domicile des bénéficiaires dans l'optique de sortir rapidement les résidents bruxellois de l'inactivité. Expérimenté en France depuis les années 2016-2017, le dispositif public 'Territoire Zéro Chômeur de longue durée' (TZCLD) s'inscrit dans cette perspective d'activation des demandeurs d'emploi (fortement) éloignés du marché du travail. Cette étude évalue ainsi les conditions budgétaires et économiques liées à la potentielle (future) mise en place d'un projet-pilote 'Territoire Zéro Chômeur de longue durée' (TZCLD) en Région de Bruxelles-Capitale au cours d'une période d'expérimentation de 5 ans, tout en garantissant la « philosophie » et les « principes fondateurs » de ce dispositif d'origine française de lutte contre l'exclusion professionnelle et/ou l'éloignement durable au marché du travail.

Key contributions

- Un **individu bruxellois** se trouvant dans une **situation de non-emploi** engendre en moyenne un **coût annuel** de **39.408 euros** pour les **pouvoirs publics** (sans période(s) d'emploi). Ce **coût moyen** pour les **pouvoirs publics** se compose d'un **coût direct** (des dépenses publiques liées à une intervention directe en cas de non-emploi) et d'un **coût indirect** (des pertes de recettes publiques en matière de cotisations sociales et d'impôts) ;
- Le **coût annuel net** pour les **pouvoirs publics** engendré par la **remise à l'emploi** d'un **individu bruxellois** en **situation de non-emploi** dans le cadre d'une expérimentation 'Territoire Zéro Chômeur de longue durée' (TZCLD) varie en moyenne entre **36.263 euros** et **37.895 euros** par an ;

Introduction

En novembre 2016, 10 territoires français ont été sélectionnés pour participer à l'expérimentation 'Territoire zéro chômeur de longue durée' (TZCLD) pendant une durée de 5 ans (2017-2021). Rompant avec la logique des politiques traditionnelles d'activation des dépenses publiques passives, l'expérimentation française 'TZCLD' se base sur trois « principes fondateurs » : « 1/ *personne n'est inemployable* ; 2/ *ce n'est pas le travail qui manque mais bien l'emploi, puisque de nombreux besoins de la société ne sont pas satisfaits* ; 3/ *ce n'est pas non plus l'argent qui manque puisque chaque année le chômage de longue durée entraîne de nombreuses dépenses et manques à gagner que la collectivité prend à sa charge* ». Ce troisième « principe fondateur » permet d'appréhender la logique économique sous-jacente à cette expérimentation française 'TZCLD', à savoir la réaffectation des dépenses publiques passives engendrées par l'éloignement durable au marché du travail dans le but de financer les emplois (besoins) locaux non-satisfaits par le « marché classique ».

En pratique, sur un territoire restreint et limité (par exemple une petite commune rurale ou un quartier urbain), l'expérimentation 'TZCLD' s'articule autour d'un comité local pour l'emploi (CLE) pilotant l'expérience et d'une ou plusieurs entreprises à but d'emploi (EBE) ayant pour objectif la remise à l'emploi de personnes privées durablement d'emploi (PPDE) motivées pour participer à l'expérimentation (logique de démarche volontaire), au travers d'un contrat de travail à durée indéterminée (logique de stabilité de l'emploi). Pour être éligibles, ces 'PPDE' locales et volontaires doivent résider depuis au moins six mois sur le territoire concerné.

Cette expérimentation française 'TZCLD' (2017-2021) a suscité beaucoup d'intérêt en Région de Bruxelles-Capitale. Tout d'abord, une analyse sociojuridique a été réalisée afin d'identifier et d'établir des scénarios institutionnels et juridiques d'opérationnalisation d'un futur projet-pilote bruxellois 'TZCLD'. Premièrement, Dermine et al (2020) confirment que la Région de Bruxelles-Capitale est compétente pour instituer et financer un futur dispositif 'TZCLD'. Deuxièmement, ils préconisent la conclusion d'un protocole de collaboration entre Actiris et les futures EBE bruxelloises en vue de sécuriser, dans les limites de la réglementation fédérale du chômage, le caractère volontaire de l'engagement des PPDE au sein des EBE. Enfin, ils suggèrent un scénario d'implémentation en deux temps. Pendant une phase d'expérimentation, ils conseillent de passer par un partenariat avec Actiris ou par une disposition spéciale d'une ordonnance budgétaire pour encadrer l'opération. En cas de généralisation du dispositif 'TZCLD', ils recommandent à la Région de Bruxelles-Capitale d'adopter une ordonnance organique spécifique afin de l'instituer de façon durable.

Complémentairement à cette analyse sociojuridique (Dermine et al, 2020), la présente étude économique évalue quant à elle les conditions budgétaires liées à la mise en place d'un projet-pilote 'TZCLD' en Région de Bruxelles-Capitale sur la base de deux entreprises à but d'emploi (EBE) au cours d'une période de 5 ans (phase d'expérimentation).

Methodology

À partir des enseignements méthodologiques récoltés dans la littérature relative aux méthodes d'évaluation des coûts publics (directs et indirects) engendrés par l'éloignement durable au marché du travail (Bresseleers et al, 2004 ; Kuhn et al, 2009 ; Maarten et al, 2012), nous estimons tout d'abord un coût public moyen engendré annuellement par un individu bruxellois se trouvant dans une situation de non-emploi (sans période(s) d'emploi). Il s'agit à notre connaissance du premier exercice de la sorte spécifique à la Région de Bruxelles-Capitale. Ce coût public individuel du non-emploi est composé, d'une part, d'un coût total direct (des dépenses liées à une intervention directe des pouvoirs publics en cas de non-emploi ainsi que des frais d'accompagnement et d'administration) et d'un coût total indirect (des pertes de recettes publiques en matière de cotisations sociales et

d'impôts (IPP et TVA)). C'est bien ce coût public engendré par le non-emploi qui justifie la mise en place de politiques actives de remise à l'emploi (comme par exemple l'expérimentation 'TZCLD') ayant pour objectif principal de réduire la durée, l'exclusion et l'éloignement au marché du travail. De plus, au vu de la logique de financement de l'expérimentation 'TZCLD', en connaissant ce coût moyen du non-emploi pour les pouvoirs publics, nous disposons donc d'estimations de dépenses annuelles individuelles publiques passives qui pourraient être « économisées » (en cas de remise à l'emploi) et « réaffectées » pour financer la création d'emplois (conventionnés) au sein des futures entreprises à but d'emploi (EBE) bruxelloises.

Ensuite, à partir d'un ensemble d'hypothèses de travail et de paramètres établis par nos soins et de divers enseignements (économiques et méthodologiques) tirés au sein des rapports intermédiaires d'évaluation (2019) relatifs à l'expérimentation française 'TZCLD' (2017-2021), nous estimons des coût(s) annuel(s) moyen(s) net(s) à charge des pouvoirs publics liés au lancement d'un futur projet-pilote 'TZCLD' en Région de Bruxelles-Capitale sur une période de 5 ans, c'est-à-dire les montants annuels de la subvention publique qui seraient nécessaires au financement de l'expérimentation 'TZCLD'. Précisons que, selon l'optique française 'TZCLD', une partie du financement de l'expérimentation doit provenir d'un chiffre d'affaires (CA) directement réalisé grâce à la facturation des biens et services produits par les travailleurs au sein des EBE.

Plus particulièrement, nous définissons quatre scénarios d'estimation se différenciant principalement par le potentiel rythme annuel de recrutement de personnes privées durablement d'emploi (PPDE) au sein des futures entreprises à but d'emploi (EBE) bruxelloises. Précisons que les choix politiques de la Région de Bruxelles-Capitale en matière de public cible 'TZCLD' ne sont à ce jour pas encore connus. Ces quatre scénarios considèrent que deux territoires d'expérimentation distincts (mais pas encore sélectionnés) seront actifs en Région de Bruxelles-Capitale. Outre un comité local pour l'emploi (1 CLE par territoire) assurant la mise en œuvre de l'expérimentation 'TZCLD', chaque territoire bruxellois « fictif » comprend une seule EBE « classique » (CP 337), sauf dans le cas d'un 4^{ème} scénario où l'un des deux territoires verrait le lancement d'une EBE dite « spécialisée » dans l'insertion socioprofessionnelle de travailleurs porteurs d'un handicap (CP 327.02).

Concernant l'occupation et la durée de travail, nous faisons l'hypothèse que tous les travailleurs/PPDE engagés dans les EBE bruxelloises sont occupés à temps plein sur l'entièreté de l'année civile (12 mois sauf pour la première année d'expérimentation – 6 mois), soit une personne est égale à un équivalent temps plein (ETP). Nous fixons également le fait qu'une fois entré dans le projet-pilote bruxellois 'TZCLD', un travailleur n'en sort pas tout long de la période d'expérimentation de 5 ans. Pour une année civile et un scénario d'estimation donné, nous présentons donc les coûts annuels salariaux maximaux qu'engendrent l'occupation de ces catégories de personnes dans le cadre du projet-pilote 'TZCLD'.

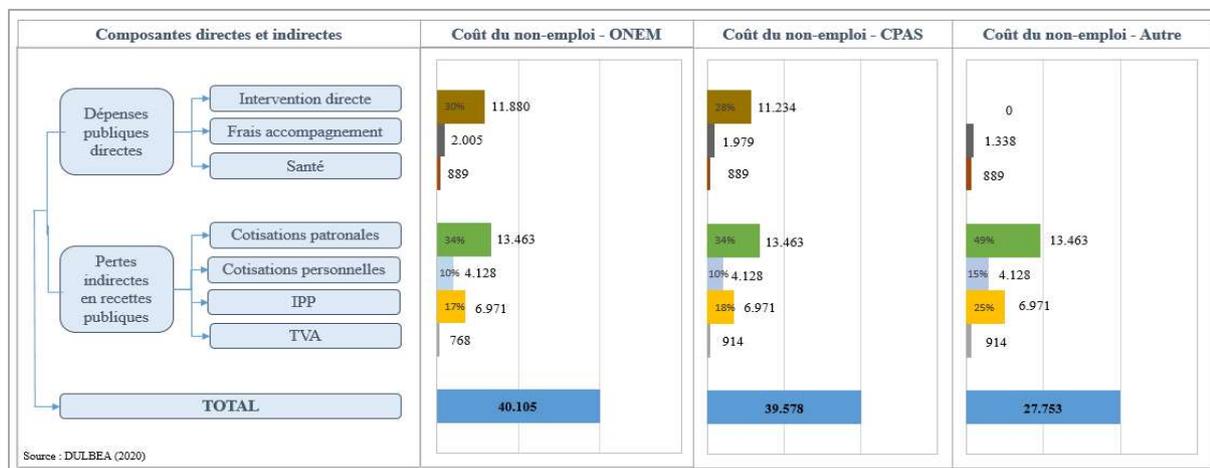
Results

L'expérimentation 'TZCLD' a pour objectif la remise à l'emploi de personnes privées durablement d'emploi (PPDE) domiciliées en Région de Bruxelles-Capitale. Il peut s'agir de chômeurs complets indemnisés par l'ONEM, de bénéficiaires d'une allocation sociale du CPAS (droit à l'intégration sociale ou à l'aide sociale), de demandeurs d'emploi inscrits chez Actiris mais ne percevant pas d'allocation de chômage de l'ONEM ou de personnes découragées non inscrites et ne percevant aucune allocation publique et aide sociale. Le coût total annuel moyen pour les pouvoirs publics d'un individu bruxellois se trouvant en situation de non-emploi (sans période(s) d'emploi) varie donc en fonction de ce statut de non-emploi (ONEM, CPAS et autre non-actif).

Pour un bénéficiaire d'allocations de l'ONEM, nous estimons un coût moyen public du non-emploi de 40.104 euros par an. Si le coût moyen public du non-emploi d'une personne percevant des allocations du CPAS est pratiquement identique (39.578 euros par an), il est de 27.753 euros par an pour une personne ne touchant aucune

intervention publique directe (par exemple les jeunes en stage d'insertion qui ne sont pas au CPAS). Toutes les estimations sont résumées dans la figure 1.

Figure 1. Coûts annuels moyens du non-emploi pour les pouvoirs publics en Région de Bruxelles-Capitale (par personne, en euros) – année 2019



Sources : ONSS, FEB, Statbel, SPF finances, SPP Intégration sociale, Kuhn et al (2009) et Maarten et al (2012), calculs DULBEA

Tout d'abord, à partir de ces estimations de coûts moyens du non-emploi pour les pouvoirs publics, nous calculons les coûts annuels moyens publics du non-emploi qui seraient engendrés par ces PPDE bruxelloises si celles-ci n'intégraient pas le projet-pilote 'TZCLD'. Afin de tenir compte des potentiels différents « statuts » de ces futures PPDE bruxelloises (chômage, CPAS et autre non-actif), nous proposons la clé de répartition suivante : des personnes touchant des allocations de l'ONEM (80% des PPDE volontaires), des bénéficiaires d'allocations du CPAS (15% des PPDE volontaires) et les autres non-actifs (5% des PPDE volontaires). En pondérant les coûts annuels moyens publics du non-emploi par statut (cf. **la figure 1.** : 40.105 euros par an, 39.578 euros par an et 27.753 euros par an) par la clé de répartition proposée ci-dessus, nous obtenons un coût global individuel moyen public du non-emploi de 39.408 euros par an (constant dans le temps). Nous multiplions ensuite ce coût global individuel moyen public du non-emploi (39.408 euros par an) par les effectifs annuels « estimés » de travailleurs/PPDE au sein des EBE (en ETP) pour obtenir des coûts annuels moyens publics du non-emploi qui seraient supportés par les pouvoirs publics si ces PPDE bruxelloises n'intégraient pas le projet-pilote bruxellois 'TZCLD' (cf. **le tableau 1.**).

Ensuite, selon nos hypothèses d'estimation, le coût total moyen net pour les pouvoirs publics engendré par la remise à l'emploi d'une PPDE bruxelloise dans le cadre d'une expérimentation 'TZCLD' (coût moyen public net d'un travailleur bruxellois 'TZCLD') varie en moyenne de 36.263 euros par an (scénario 1 où le recrutement des PPDE au sein des EBE est plus intensif) à 37.895 euros par an (scénario 3 où le recrutement des PPDE au sein des EBE est moins intensif) sur l'ensemble de la période d'expérimentation (5 ans). Dans le cadre de notre scénario « alternatif » (scénario 4 où le recrutement se focalise en partie sur des PPDE porteuses d'un handicap), le coût moyen public d'un travailleur bruxellois 'TZCLD' s'élève, quant à lui, à 38.096 euros par an (cf. **le tableau 1.**).

Enfin, nous comparons ensuite le coût annuel moyen public d'une remise à l'emploi d'une PPDE bruxelloise dans le cadre d'un projet-pilote 'TZCLD' à son coût annuel moyen public de non-emploi. En moyenne, pour l'ensemble des scénarios d'estimation, le coût moyen net pour les pouvoirs publics engendré par la remise à l'emploi d'une PPDE bruxelloise dans le cadre d'une expérimentation bruxelloise 'TZCLD' (coût moyen public net d'un

travailleur bruxellois ‘TZCLD’) est moindre que le coût annuel moyen qui seraient supportés par les pouvoirs publics si ces PPDE bruxelloises étaient laissées en inactivité.

Tableau 1. Différence entre les coût(s) annuel(s) public(s) du non-emploi et les coût(s) annuel(s) net(s) public(s) d’une expérimentation ‘TZCLD’ en Région de Bruxelles-Capitale (par scénario, en euros)

Scénarios	Années d'expérimentation	Travailleurs/PPDE (en ETP)	D. Coût(s) moyen(s) public(s) du non-emploi			C. Coût(s) annuel(s) net(s) public(s) d'une expérimentation 'TZCLD'			E. Différence (D-C)		
			Coûts totaux	Coûts totaux par PPDE	Coût moyen par PPDE	Coûts totaux	Coûts totaux d'un travailleur 'TZCLD'	Coût moyen d'un travailleur 'TZCLD'	Différences totales	Différences totales par individu (en ETP)	Différence moyenne par individu (en ETP)
Scénario 1 (2 EBE)	Année 1 - 6 mois	56,4	2.222.634	39.408		2.850.155	50.535		-627.521	-11.127	
	Année 2	169,2	6.667.903	39.408	39.408	6.189.337	36.580	36.263	478.566	2.828	3.145
	Année 3	282,0	11.113.171	39.408		9.430.490	33.441		1.682.681	5.967	
	Année 4	394,8	15.558.440	39.408		12.348.172	31.277		3.210.268	8.131	
	Année 5	507,6	20.003.708	39.408		14.964.366	29.481		5.039.342	9.927	
Année 1 - 6 mois	56,4	2.222.634	39.408	2.850.155		50.535			-627.521	-11.127	
Scénario 2 (2 EBE)	Année 2	169,2	6.667.903	39.408	39.408	6.189.337	36.580	36.445	478.566	2.828	2.963
	Année 3	229,2	9.032.407	39.408		7.703.454	33.610		1.328.953	5.798	
	Année 4	289,2	11.396.912	39.408		9.164.291	31.688		2.232.621	7.720	
	Année 5	349,2	13.761.416	39.408		10.410.600	29.813		3.350.816	9.595	
	Année 1 - 6 mois	43,2	1.702.443	39.408		2.322.333	53.758			-619.890	
Scénario 3 (2 EBE)	Année 2	103,2	4.066.948	39.408	39.408	4.026.093	39.013	37.895	40.855	395	1.513
	Année 3	163,2	6.431.452	39.408		5.665.207	34.713		766.245	4.695	
	Année 4	223,2	8.795.957	39.408		7.139.205	31.986		1.656.752	7.422	
	Année 5	283,2	11.160.461	39.408		8.497.993	30.007		2.662.468	9.401	
	Année 1 - 6 mois	34,2	1.347.768	39.408		1.942.936	56.811			-595.168	
Scénario 4 (2 EBE)	Année 2	102,6	4.043.303	39.408	39.408	3.939.116	38.393	38.096	104.187	1.015	1.312
	Année 3	171,0	6.738.838	39.408		5.845.843	34.186		892.995	5.222	
	Année 4	239,4	9.434.373	39.408		7.559.681	31.578		1.874.692	7.830	
	Année 5	307,8	12.129.908	39.408		9.083.991	29.513		3.045.917	9.895	

Sources : ONSS, FEB, Statbel, SPF finances, SPP Intégration sociale, Kuhn et al (2009) et Maarten et al (2012), calculs DULBEA

Légende : entreprises à but d’emploi (EBE), personnes privées durablement d’emploi (PPDE)

Policy implications

Dans la suite logique de l’analyse relative aux conditions juridiques d’opérationnalisation (Dermine et al, 2020) et de la présente étude économique relative aux conditions budgétaires de mise en place d’un projet-pilote bruxellois ‘TZCLD’ au cours d’une période d’expérimentation de 5 ans, il est important de mentionner que ce futur projet-pilote ‘TZCLD’ devra être évalué par les **méthodes traditionnelles d’évaluation empirique** des politiques publiques (Angrist et al, 2008), avant d’envisager sa « généralisation » à l’ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Nous attirons également l’attention sur le fait que le **design de cette évaluation** devra être établi **en amont** du lancement de la phase d’expérimentation afin d’en garantir la pertinence et l’efficacité.

References

Fontaine, M., Rennoir, M., & Tojerow, I. (2019). *Étude des conditions budgétaires liées à la mise en place d'un dispositif 'Territoire Zéro Chômeur de longue durée' (TZCLD) en Région de Bruxelles-Capitale. Rapport Dulbea n°20.01*

Link to the article →

<https://dulbea.ulb.be/files/9f08fffc6224131d49d102d5571da16b.pdf>



Authors, personal sites:

Maxime Fontaine,
<https://dulbea.ulb.be/#/>

Malory Rennoir, <https://dulbea.ulb.be/#/>

Ilan Tojerow,
<http://homepages.ulb.ac.be/~itojerow/>



Related Studies:

- [Dermine et al. \(2020\)](#). Importer l'expérience française 'Territoire zéro chômeur de longue durée' en Région de Bruxelles-Capitale: questions juridiques.

- [Comité scientifique en collaboration avec DARES \(2019\)](#). Expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée. Rapport intermédiaire du comité scientifique, Paris, 2019, <https://dares.travailemploi.gouv.fr>.

- [IGAS-IGF en collaboration avec DARES \(2019\)](#). Evaluation économique de l'expérimentation visant à résorber le chômage de longue durée, Paris, 2019, <http://www.igf.finances.gouv.fr/cms/sites/igf/accueil/rapports-publics.html>.

- [Maarten et al. \(2012\)](#). Pourquoi investir dans l'emploi ? Une étude sur le coût du chômage, Rapport pour le compte de la Fédération européenne des Services à la personne (EFSI), Bruxelles, décembre 2012, 117 p.



Find out more about our research on Twitter: [@Dulbea_ULb](https://twitter.com/Dulbea_ULb).