

# Pour une transition sociale et solidaire des territoires : quelques réflexions avec les Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée

Sale temps pour les chômeurs, la rhétorique éprouvée de lutte contre l'assistanat semble refaire son grand retour sur la scène politique. Du lapidaire «traverser la rue pour trouver un boulot» chez nos voisins français, chez nous, c'est Hilde Crevits (CD&V), ancienne ministre de l'Emploi en Flandre qui porte cette vision rétrograde avec l'activation forcée des laissés pour compte du marché de l'emploi<sup>1</sup>. Fort heureusement, d'autres travaillent à construire des futurs plus désirables. Dans cette analyse, nous verrons l'un d'entre eux, les Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée (TZCLD) et son potentiel de penser une transition sociale et solidaire.



Dorset Street de Londres dans le fameux quartier Whitechapel, photographié en 1902 pour *Le peuple de l'abîme*<sup>2</sup>.

- 1 En pratique l'Office flamand de l'Emploi (VDAB) travaillera dans ce cadre avec les communes flamandes où les chômeurs de longue durée peuvent être déployés. Les personnes concernées se verront confier un emploi par une collectivité locale de leur commune pour une durée de maximum 64 heures par mois. Le chômeur conservera alors son allocation, laquelle sera complétée par un montant de 1,30 euro de l'heure. Soit 83,2 € de plus que son allocation de chômage pour effectuer un travail forcé.
- 2 Dans le roman *Le peuple de l'abîme*, Jack London grîmé en jeune travailleur vit la condition des prolétaires de Londres, bien souvent obligés de quémander le moindre travail sous peine de devoir errer dans les rues, ou de se loger dans les hospices pour pauvres.

## La genèse d'un mécanisme radicalement innovant

Les TZCLD sont un mécanisme né en France de la rencontre entre Patrick Valentin, entrepreneur social et une organisation de lutte contre la pauvreté ATD – Quart Monde<sup>3</sup>. Le premier proposait du travail à tous les chômeurs d'une commune de Maine-et-Loire<sup>4</sup>, tandis qu'ATD Quart Monde lutte depuis le début des années 2000 contre la précarité et l'exclusion, à travers son programme «Travailler et Apprendre Ensemble», en intégrant en CDI tous ceux qui le souhaitent, y compris les personnes les plus éloignées de l'emploi au sein d'entreprises solidaires dont l'organisation et le fonctionnement se construisent avec les salariés. Ce projet porte déjà en lui une innovation radicale qui se retrouvera dans les futurs TZCLD, celle de renverser la logique d'offre et de demande du marché de l'emploi en garantissant aux bénéficiaires

un emploi durable et utile à la société.

Cependant, si le mécanisme montre des résultats plus qu'inattendus, notamment sur la réinsertion des personnes durablement écartées de l'emploi (PPDE) dans le marché de l'emploi classique, ATD Quart Monde s'est confronté aux contraintes capitalistes de rentabilité. En effet, le cadre de l'aide publique à l'emploi se limite uniquement à des mécanismes d'insertion sous forme de CDD. C'est alors qu'émerge l'idée de réaffecter les montants liés au coût du chômage pour cofinancer ces emplois (plus ou moins 18.000 euros par an et par demandeur d'emploi).

Toujours en France, en 2017, la proposition se matérialise dans une loi d'expérimentation s'appliquant en particulier sur 10 des 42 territoires candidats<sup>5</sup>. Résultat du travail

de quelques députés, dont Laurent Grandguillaume, qui portaient le dossier au sein de l'Assemblée nationale depuis 2015. En se référant sur le préambule de la constitution française selon lequel «chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi», l'expérimentation va se baser sur trois grands principes :

### **Personne n'est inemployable**

Lorsque l'emploi est adapté aux capacités et aux compétences des personnes.

### **Ce n'est pas le travail qui manque**

Un grand nombre de travaux utiles, d'une grande diversité, restent à réaliser.

### **Ce n'est pas l'argent qui manque**

La privation d'emploi coûte plus cher que la production d'emploi.

3 ATD Quart Monde est un mouvement international qui lutte contre la misère et toutes les inégalités du système capitaliste qui l'engendre : <https://atd-quartmonde.be/>

4 Dans le village, il y avait alors 80 chômeurs et chômeuses de longue durée. Patrick Valentin a été convié à venir parler de son idée au conseil municipal pour exposer sa méthodologie. Une méthodologie concrète et précise : rencontrer toutes les personnes très éloignées de l'emploi de la commune, connaître leurs profils, recenser leurs compétences, faire la liste des besoins non satisfaits par les entreprises ou les services publics sur la commune, créer une entreprise qui les embauchera pour satisfaire ces besoins sans faire de concurrence aux professionnels déjà présents sur le territoire.

5 Il s'agit pour la plupart de petits territoires ruraux déjà accompagnés par le mouvement à partir de 2013-2014 comme Pipriac et Saint-Ganton (35), Colombelles (14), Mauléon (79), mais aussi par souci de rééquilibrage territorial quelques grandes villes comme la Métropole de Lille (59) et Paris 13e (75). Pour plus d'informations sur le processus de sélection des territoires, voir le site des fonds d'expérimentation de longue durée : <https://etclld.fr/>

Dans les grandes lignes, le mécanisme TZCLD français fonctionne donc par un transfert de l'argent du RSA et des indemnités chômage de longue durée pour financer des postes en CDI. Ces activités doivent répondre à un besoin local, ne pas faire concurrence aux entreprises existantes et s'inscrire dans une vision sociale et écologique de l'économie. Pour ce faire, des entreprises à but d'emploi (EBE) seront subventionnées et complétées par les activités pour financer les salaires. Un comité local pour l'emploi (CLE) composé

d'acteurs associatifs, institutionnels, et du monde de l'entrepreneuriat organisera le lancement du projet et vérifiera que celui-ci respecte le canevas et les principes TZCLD.

C'est dans ce cadre et presque plus de 5 ans après l'expérimentation des premiers TZCLD français que s'insère une étude prospective en Belgique (une parmi d'autres). Commanditée par Actiris dans le cadre de son contrat de gestion 2017-2022 pour garantir la qualité pour tous et toutes, elle a pour

objectif d'identifier des activités économiques potentielles de création d'emplois permettant de pallier les besoins sociaux et écologiques des populations dans les quartiers. Il était question de savoir s'il était possible de créer 500 emplois en Région Bruxelles-Capitale dans le prescrit des TZCLD, tout en évitant certains écueils de l'expérience française (principalement un manque de financements à l'amorçage des activités des EBE et d'encadrement du management intermédiaire<sup>6</sup>). Alors pari tenu ? Oui et bien plus, mais ...

## Emploi et transition

Menée par des acteurs représentatifs de la société civile comme ConcertES<sup>7</sup>, Ressources<sup>8</sup> et la FdSS<sup>9</sup>, l'étude se base donc sur l'identification des besoins des acteurs de l'économie sociale et circulaire, des

services sociaux et aussi plus généralement des bruxellois. La visée de cette focale «économie sociale» au sens large a pour finalité d'étendre des propositions inscrites dans le cadre institutionnel actuel, mais aussi permettre de

contester ce dernier autour de plusieurs catégories de sous thématiques : économie hyper localisée, économie circulaire, services aux personnes et à la collectivité, et des thématiques plus transversales issues d'organismes comme

6 Nous reviendrons plus tard dans l'analyse sur ces écueils. Pour plus d'informations, se référer au Rapport DARES, pp. 6-7 (cf. bibliographie)

7 ConcertES est la concertation des organisations représentatives francophones de l'économie sociale en Belgique (en Région wallonne et à Bruxelles).

8 La fédération RESSOURCES représente les entreprises sociales et circulaires du secteur de la réutilisation des biens et des matières.

9 La Fédération des Services Sociaux (FdSS) fédère et représente des services sociaux associatifs en Wallonie et à Bruxelles.

les fédérations et agences-conseils en économie sociale membres de ConcertES.

En termes de **méthodologie**, 6 consultations publiques et une vingtaine d'entretiens ont été organisés pour identifier les manques ressentis à l'échelle de la région bruxelloise. En tout, c'est une centaine d'acteurs ayant répondu présents et ayant identifié plus de 60 activités

manquantes ou ayant du mal à se développer en Région Bruxelles-Capitale. Ensuite, ces informations ont été traitées par les chercheurs du consortium, notamment pour vérifier leur compatibilité avec le projet (non-concurrence avec l'existant, faible niveau de qualification requis, volume d'emploi envisagé, impact social et environnemental). Passées sur les fourches caudines de ces

critères, les 45 activités restantes seront elles-mêmes rassemblées dans 13 secteurs d'activités, afin de répondre à cinq fonctions vitales d'un Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée : renforcer la cohésion du territoire, préparer le futur, utiliser l'existant, améliorer les liens sociaux et renforcer l'économie sociale et circulaire.

## Résumé des 13 secteurs d'activités<sup>10</sup>

- **(1) Répondre aux enjeux climatiques** de territoire avec des agences de résilience climatiques.
- **(2) Collecte** et revalorisation du matériel paramédical et d'aide à la personne.
- **(3) Packaging** d'objets revalorisés issus de produits de l'économie sociale et circulaire.
- **(4) Tri sélectif** et dispatching des matières récupérées et retravaillées et échange de bonnes pratiques.
- **(5) Valorisation** des objets de l'économie sociale et solidaire nécessitant un soin spécifique et stockage de biens à revaloriser.
- **(6) Renforcer la cohésion du territoire** avec des services formels et informels via une conciergerie de territoire.
- **(7) Production d'engrais biologique** à partir d'urines récoltées en réseau, en vue d'une valorisation agricole.
- **(8) Gestion des déchets verts** avec un tri à la source.
- **(9) Logistique de biens et de services** d'économie sociale (non alimentaires).
- **(10) Livraison de repas** à vélo de plats préparés en partenariat avec les CPAS.
- **(11) Inclusion numérique** par la tenue d'ateliers informatiques et helpdesk dans les quartiers.
- **(12) Mobilité solidaire.** Service de taxis sociaux à destination des personnes moins mobiles ou socialement défavorisées.
- **(13) Petites réparations** et activités de support en urbanisme de transition.

<sup>10</sup> Pour plus de détails sur les 13 secteurs d'activités, voir la page 24 de l'étude « Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée en Région de Bruxelles-Capitale. Étude prospective pour des activités économiques pertinentes pour les territoires et leurs habitants » (2021).

Pour expliciter ce lien entre emploi et transition, reprenons par exemple plus en détail l'activité 1 « **Agence de résilience climatique** ». Cette activité vise à mieux prendre en compte les enjeux propres aux changements climatiques dans les territoires et les quartiers de la Région Bruxelles-Capitale, notamment en ce qui concerne les îlots de chaleur urbains et plus encore pour les îlots de chaleur situés dans les territoires en Zone de Revitalisation Urbaine (ZRU)<sup>11</sup>.

Ces épisodes de pic de chaleur sont de plus en plus fréquents et sont appelés à se multiplier dans les années à venir. Ce secteur d'activités vise donc à outiller les quartiers urbains afin de se prémunir et se préparer à la répétition des canicules et des phénomènes météorologiques extrêmes. D'où la pertinence de créer le secteur d'activités comme l'« Agence de résilience climatique ». De nombreuses activités identifiées lors de consultations ont aussi été rattachées à ce secteur d'activités, comme



*Carton plein 75 est une association d'inclusion sociale et professionnelle par la collecte et la réutilisation du carton de déménagement en vélo à Paris. La particularité de cette entreprise est qu'une partie de ses services se fait déjà dans le mécanisme TZCLD.*

des propositions déjà bien connues de la filière de maraîchage urbain et d'autres plus méconnues comme la récolte d'eaux pluviales via des citernes collectives de quartier.

Les secteurs d'activités ont été pensés pour **permettre la mobilité professionnelle des ex PPDE** (personnes durablement écartées de l'emploi), notamment dans les filières d'avenir et de la transition. C'est par exemple

le cas dans les activités de logistique douce, qui à l'instar de l'entreprise sociale française « Carton Plein 75 » pourrait permettre aux livreurs d'effectuer d'autres activités connexes de la filière comme la gestion comptable, la commercialisation ou l'encadrement cyclogistique.

Par ailleurs, cette logique s'inscrit aussi dans la nécessité pour les acteurs de l'économie sociale, afin de

<sup>11</sup> La Zone de Revitalisation Urbaine (ZRU) rassemble des quartiers en difficultés où le secteur public renforce ses investissements.

lutter contre les dérives du capitalisme de se positionner sur les différentes chaînes de valeur existantes comme celle de la logistique, ou émergente comme celle de la récupération et de la revalorisation des déchets verts. Ce focus transition-emploi mise donc sur des métiers en plein essor comme celui de valoriste, de cyclo-logisticien et d'agent de résilience, favorisant grandement les ex-PPDE à rencontrer cette demande grandissante sur

le marché de l'emploi (désormais classique) en milieu urbain.

En bout de course, l'ensemble de ces 13 secteurs d'activités à fort impact social et environnemental pourraient mener à la création de 2400 emplois pour la Région Bruxelles-Capitale, donc bien au-dessus des 500 emplois espérés. De plus, comme le souligne Gaëtan Vanloqueren (ancien chef de projet pour les TZCLD chez Actiris), il ne s'agirait

là que de la pointe émergée de l'iceberg du potentiel de création d'emplois TZCLD. En effet, si une centaine d'acteurs ont été consultés pour l'étude, il doit rester de nombreux secteurs et métiers à explorer parmi les besoins des populations et des territoires comme dans le secteur de l'agriculture urbaine, ou encore par la reconnaissance institutionnelle d'acteurs citoyens et associatifs de cohésion de quartiers.

## Les TZCLD comme principe d'espérance

Nous avons esquissé ici quelques activités « rentables » à terme qui pourraient être développées dans le cadre TZCLD, alors qu'attendons-nous pour créer des milliers d'emplois verts et au service de la collectivité ? En réalité, une série d'obstacles demeurent pour la création de TZCLD ambitieux.

On pourrait penser que la première barrière soit celle du coût du mécanisme. En effet, selon les projections financières de l'étude, un travailleur d'une EBE représente une dépense chiffrée, au mieux de 40.000 euros par an, soit 22.000 de plus que les premières expérimentations françaises. Cependant, et comme le souligne Ides Nicaise, auteur d'une autre étude commanditée par Actiris<sup>12</sup> :

« Rien qu'en évitant les coûts liés au chômage (évalués à 26.500 euros par équivalent temps plein – ETP), on couvre déjà deux tiers de la somme investie. Et si on y ajoute la plus-value sociale<sup>13</sup>, on arrive à un équilibre ».

Encore mieux, après cinq années d'activité, chaque emploi génère un solde positif de 94.000 euros, et les retombées sont très positives pour le territoire et l'économie locale dans la phase d'amorçage des EBE. Comme expliqué dans cette même étude (page 6) :

« Pour mener à bien leurs activités, les entreprises à but d'emploi pourraient dépenser jusqu'à 19 millions d'euros en achats de biens auprès d'autres acteurs,

principalement bruxellois, 13 millions d'euros en frais de fonctionnement et 210 millions en investissements, soit près de 380 millions d'euros de retombées économiques pour le territoire en 5 ans (plus de 158.000 euros par personne engagée), pour un investissement public de l'ordre de 336 millions d'euros selon les chiffres issus de l'étude de la KU Leuven ».

Les premiers obstacles sont en réalité d'ordre juridique et politique. En effet, à défaut de pouvoir compter comme en France du mécanisme de « loi expérimentale », des vides juridiques risquent d'entraver le fonctionnement de certains secteurs d'activités. On pense ici au manque

12 Pour plus d'informations à ce propos, voir l'étude de De Smedt, Chome, Nicaise (2021).

13 Les coûts indus et les effets négatifs d'une période d'inactivité, même courte, a un effet à la fois sur l'individu, sur la famille et sur la communauté. Une période de chômage affecte la santé et la satisfaction de vie d'un individu, mais également le montant de son salaire futur – si réinsertion économique il y a. La baisse de revenu induit en outre une diminution des biens et des services consommés par la famille. Enfin, si les personnes « inactives » sont concentrées autour d'une même aire géographique, c'est sur l'ensemble de la communauté que peuvent se répercuter les conséquences du chômage prolongé via l'augmentation de consommation des services publics combinée à une diminution de la base d'imposition nécessaire au financement de ces services, ce qui conduit presque inéluctablement à leur dégradation.

de définition claire de notions telles que les « déchets verts », ou encore le manque de reconnaissance légale des métiers relatifs à l'inclusion numérique (comme informaticien public) et aux flous et autres flottements de réglementation qui peuvent exister. La question se posera également de manière encore plus saillante pour le secteur d'activités « Petites réparations et activités de support en urbanisme de transition », dont la complexité de la mise en œuvre risque d'entraver son application pratique. Sans parler des conflits de compétences entre les différentes entités fédérées et l'échelon fédéral<sup>14</sup>, ainsi que des enjeux juridiques relatifs aux EBE<sup>15</sup>.

Le second obstacle dérivé du premier est le manque ou l'insuffisance de programmes de formation pour (l'adoption systémique) de certaines filières comme pour les métiers de valoriste ou de cyclo-logisticien. Dans ce sens, il est important de prendre en compte ce besoin de formation initiale des PPDE et continue pour les salariés des EBE. Ceci nécessitera un travail avec les opérateurs publics et privés du territoire et une action politique sur les programmes de formation qui seront mis en place dans le futur<sup>16</sup>.

Si ces écueils sont réels et demandent un réel volontarisme du côté des décideurs

politiques, le potentiel innovant et transformateur des TZCLD, tant en termes de création d'emplois et de réponse concrète aux enjeux sociaux et environnementaux, demeure essentiel pour construire une transition réellement sociale et solidaire des territoires. En attendant, et à défaut d'expérimentation bruxelloise<sup>17</sup>, les TZCLD nous enjoignent déjà à entamer une réflexion plus large sur la place et le sens du travail pour construire une anthropologie économique plus soutenable socialement et écologiquement.

Thibault KOTEN<sup>18</sup>  
Mai 2022

14 C'est particulièrement le cas concernant les questions relatives aux transferts des compétences de l'aide à l'emploi ayant eu lieu durant la sixième réforme de l'Etat. Pour plus d'informations à ce propos, voir l'étude de Fontaine, Renoir, Tojerow (2020).

15 Ces questions juridiques et leurs possibles solutions sont analysées dans l'étude de Neven & Dermine (2020).

16 Ces diverses formations pourraient être co-coordonnées avec des acteurs de la formation présents sur le territoire. On pense par exemple ici à la formation « Découverte du métier de valoriste généraliste » proposée par la mission locale de Forest, ou encore à l'académie pour les métiers dans le domaine de la logistique douce mise en place par la coopérative à finalité sociale Urbike.

17 L'expérimentation des TZCLD doit advenir durant cette mandature du gouvernement régional (2019-2024), selon la déclaration politique générale du gouvernement bruxellois (pp. 23-24).

18 Thibault KOTEN est coordinateur du transmédia [Cit'Light](#) et co-auteur de l'étude « Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée en Région de Bruxelles-Capitale. Étude prospective pour des activités économiques pertinentes pour les territoires et leurs habitants », 2020. Les propos émis ici n'engagent que lui.

## Sources et ressources

### Article de presse

Journal *L'Echo*, BAMPs Nathalie, « [Le projet "territoire zéro chômeur" tient la route financièrement](#) » (publié le 15 décembre 2021), consulté le 01/05/2022.

Usbek&Rica, Solidarium, « [Territoires zéro chômeur : la genèse d'un projet de bien commun](#) » (publié le 7 août 2021), consulté le 01/05/2022.

### Monographie

CHARLES Julien, EWBANK Tanguy, HERMANT Paul, MOENS François, KOTEN Thibault, « Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée en Région de Bruxelles-Capitale. Étude prospective pour des activités économiques pertinentes pour les territoires et leurs habitants », Actiris, 2021, 127 pages.

CHARLES Julien, DERMINE Elise, HERMANT Paul, « Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée : 20 conditions pour une appropriation réussie en Belgique », Étude CESEP, 2020, 33 pages.

DE SMEDT Lynn, CHOME Frédéric, NICAISE Ides, "Buurten Zonder Langdurige Werkloosheid: Ex-ante Sociale Kosten-Baten Analyse" [Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée : analyse ex-ante coûts-avantages sociaux], Onderzoek in opdracht van Actiris, KU Leuven – HIVA – Onderzoeksinstituut Voor Arbeid en Samenleving

[Recherche commandée par Actiris, KU Leuven – HIVA – Institut de recherche sur le travail et la société], 2021, 109 pages.

FONTAINE Maxime, RENNOIR Malory, TOJEROW Ilian, « Étude des conditions budgétaires liées à la mise en place d'un dispositif "Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée" (TZCLD) en Région de Bruxelles-Capitale », Rapport final, Centre de recherche d'économie appliquée de la Solvay Brussels School of Economics and Management et de l'Université libre de Bruxelles (DULBEA), 2020, 58 pages.

JEHIN Adrian, « Économie sociale dans une économie capitaliste : quels renouveaux, contribution et participation ? », dans *Esperluette*, n°21, Octobre-Novembre-Décembre 2021.

LONDON Jack, *Le peuple de l'abîme*, traduit par Véronique Béghain, Gallimard, 2016.

NEVEN Jean-François, DERMINE Elise, « Importer l'expérience française "Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée" en Région de Bruxelles-Capitale : questions juridiques », Rapport final, Centre de droit public (ULB), 2020, 97 pages.

VERDONCK Magalie, TAYMANS Michèle, CHAPPELLE Gauthier, DARTEVELLE Gaetan, ZAOUÏ Caroline « Système d'alimentation durable : Potentiel d'emplois en Région de Bruxelles-Capitale », Rapport final de la recherche réalisée par les Facultés Universitaires Saint-Louis pour le compte de l'Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement, Greenloop et Actiris, 2014, 115 pages.

## Références renvoyant à une publication officielle

Actiris, « Contrat de gestion 2017-2022 : Garantir la qualité pour tous et toutes », 22 juin 2017.

Gouvernement français, Rapport DARES, « Expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée : Rapport final du comité scientifique », avril 2021.

Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, « 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 », 18 juillet 2019.

## Sites internet

Site des Territoires zéro chômeur de longue durée en France : <https://www.tzclld.fr/>

Site d'ATD – Quart Monde : <https://www.atd-quartmonde.org/>

Site des fonds d'expérimentation contre le chômage de longue durée : <https://etclld.fr/>

Site de la Concertation des organisations représentatives francophone de l'économie sociale en Belgique : <https://concertes.be/>

Site de la fédération RESSOURCES qui représente les entreprises sociales et circulaires du secteur de la réutilisation des biens et des matières : <https://www.ressources.be/fr/>

Site de la Fédération des Services Sociaux (FdSS) : <https://www.fdss.be/fr/>

Site de l'Association d'inclusion sociale Carton plein 75 : <https://cartonplein.org/>