

CONSEIL CONSULTATIF DE L'ENTREPRENEURIAT SOCIAL

Avis d'initiative

Balises pour la mise en place de Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée en Région de Bruxelles-Capitale

8 juin 2021

Préambule

L'enlèvement des demandeurs d'emploi dans le chômage de (très) longue durée en Région bruxelloise continue d'interpeller. En 2019, le chômage bruxellois se caractérisait notamment par une forte représentation de demandeurs d'emploi dont la durée d'inactivité dépasse les 24 mois (48,8%), voire même les 5 ans et plus (27,7%)¹. Dans ce contexte, l'expérience française des Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée (TZCLD) intéresse et intrigue, notamment pour son approche potentiellement innovante en matière de remise à l'emploi.

Les projets de TZCLD français s'appuient en effet sur trois postulats de base :

- L'emploi est un droit ;
- Personne n'est inemployable (tout le monde dispose de savoir-faire et compétences) ;
- Le travail ne manque pas (de nombreux besoins sociétaux demeurent insatisfaits).

En outre, la logique de la mise à l'emploi est inversée, en mettant au centre le demandeur d'emploi de longue durée auquel un emploi correspondant à ses compétences et ses aspirations est proposé, plutôt que de lui demander de s'adapter aux emplois.

Sur cette base, le principe des TZCLD français consiste à créer des entreprises à but d'emploi (EBE) qui engagent sur base volontaire des demandeurs d'emploi de longue durée (on parle de personnes privées durablement d'emploi - PPDE) sur un (micro)territoire déterminé. Ces emplois, sensés devoir répondre à des besoins collectifs identifiés non couverts par ailleurs, sont financés par les économies réalisées sur les allocations de chômage et les autres types d'aides sociales grâce à l'insertion des chômeurs à l'emploi.

Les Gouvernements fédéral, régionaux bruxellois et wallon ont inscrit les TZCLD dans leur déclaration de politique générale (DPR). La DPR de la Région bruxelloise prévoit donc de tester l'expérience et *« 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'emploi. »*² Les TZCLD sont également prévus dans la contribution bruxelloise au Plan national pour la reprise et la résilience, dans sa version soumise à la Commission européenne le 30 avril 2021.

La mise en place d'un dispositif similaire aux TZCLD français appelle un certain nombre de questions qu'il convient de prendre en compte dès le début de la réflexion. Notamment le fait que plusieurs dispositifs visant l'insertion à l'emploi des personnes très éloignées du marché du travail existent déjà en Région de Bruxelles-Capitale (secteurs de l'insertion socio-professionnelle (ISP), de l'économie sociale mandatée en insertion, agences locales pour l'emploi, Entreprises de travail adapté (ETA)...). Se pose aussi la question de toucher et d'intégrer les personnes désaffiliées qui ne font plus appel aux institutions. Par ailleurs, le découpage des compétences en Belgique a pour conséquence que les coûts de la mise en œuvre de ces projets seront supportés principalement par la Région alors que les bénéfices financiers (économies réalisées sur les allocations de chômage, augmentation des recettes fiscales, diminution des dépenses en soins de santé) reviendraient au Fédéral.

¹ View brussels, « *Le marché de l'emploi en région de Bruxelles-Capitale en 2019* » (7 déc. 2020).

² Déclaration de politique générale commune au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune pour la législature 2019 – 2024, page 23.

Avis

1. Considérations générales

Le CCES souhaite renforcer l'employabilité des demandeurs d'emploi de longue durée, pour qui les difficultés en termes d'insertion à l'emploi sont renforcées par la crise du COVID-19, rendant d'autant plus pertinent et nécessaire de réfléchir au développement de nouveaux outils.

Le CCES souscrit dès lors à la volonté du Gouvernement de lutter contre le chômage de longue durée et de lancer une réflexion sur l'opportunité de développer de nouveaux outils, en l'occurrence les projets de TZCLD, dont la philosophie de base consiste à construire des activités avec les demandeurs d'emploi qui répondent à leurs compétences et aspirations. **Le CCES** souhaite que les TZCLD mettent en priorité les compétences et aspirations des personnes volontaires et veillent à leur bonne adéquation avec les besoins sociétaux identifiés sur le territoire. **Le CCES** rappelle qu'il existe déjà plusieurs dispositifs qui ciblent (notamment) les personnes très éloignées du marché du travail. Il convient dès lors de les intégrer à la réflexion afin de viser la complémentarité plutôt que la concurrence entre eux.

Le CCES attend les résultats des études en cours et à venir, ainsi que des réunions thématiques qui doivent encore avoir lieu, pour approfondir sa réflexion sur la question et adapter le dispositif aux spécificités de la Région bruxelloise.

Etant donné que le coût budgétaire consécutif à la mise en place de TZCLD est important et sera principalement supporté par la Région, alors que ses bénéfices reviendront en grande majorité aux autorités fédérales, **le CCES** invite le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à négocier avec le Gouvernement fédéral afin qu'il se positionne formellement par rapport à son implication budgétaire indispensable, préalablement à la mise en œuvre des TZCLD au niveau régional.

Le CCES estime également que le financement des TZCLD doit tenir compte de l'éloignement des PPDE du marché de l'emploi (financer un encadrement convenable, compenser une productivité économique moindre).

Le CCES demande à être partie prenante privilégiée à la mise en place des TZCLD.

1.1 Conditions préalables à la mise en place des TZCLD

Afin d'éviter toute concurrence budgétaire et la mise à mal de dispositifs de qualité, **le CCES** insiste sur la nécessité de continuer à financer en totalité les projets d'insertion pour lesquels les entreprises sociales sont mandatées, aussi bien sur le volet « mandat en insertion » (encadrement) que sur le volet « aides à l'emploi » (Dispositifs d'emploi d'insertion en économie sociale - DEIES) avant de lancer des expériences TZCLD.

Pour **le CCES**, la mise en œuvre effective de projets de TZCLD à Bruxelles doit se faire sans préjudice de l'atterrissage de la réforme récente de l'économie sociale (ES) et de l'économie sociale mandatée en insertion (ESMI), qu'il s'agisse de l'ordonnance du 23 juillet 2018 relative à l'agrément et au soutien des entreprises sociales ou de l'ordonnance du 23 juin 2017 relative aux aides à l'emploi (financement à 100% des entreprises sociales mandatées en insertion, emplois ECOSOC, accords du non-marchand..). Toute pérennisation des TZCLD doit être conditionnée aux financements à 100%.

Le projet de TZLCD est identifié comme une expérience pilote, et s'inscrit sur un micro-territoire. **Le CCES** s'inquiète du caractère potentiellement discriminatoire de cette logique micro-territoriale et souligne l'importance de garantir à moyen terme un accès pour tous les PPDE résidant en Région de Bruxelles-Capitale au dispositif de mise à l'emploi.

1.2 Vision des TZCLD et public-cible

En ce qui concerne le public-cible, les PPDE, les TZCLD doivent permettre de mettre en œuvre des projets qui respectent les principes suivants :

1. S'inscrire dans une démarche volontaire des PPDE ;
2. Partir des compétences, savoir-faire et envies des PPDE ;
3. Permettre le choix des activités par les PPDE ;
4. Cibler les personnes durablement éloignées du marché de l'emploi, y compris les personnes hors du système de sécurité sociale et de l'aide sociale et celles qui ne sont pas en formation ;
5. Accorder une importance particulière à l'encadrement qualitatif du public-cible, aussi bien en matière d'accompagnement que de formation.

Le CCES se prononce en faveur d'un taux d'encadrement de maximum un encadrant pour quatre PPDE, et de minimum un pour dix, avec la possibilité de réajuster ce taux en fonction des résultats de l'évaluation qui sera faite du projet. Une adaptation en fonction de l'ancienneté dans l'emploi et du type d'activité devra également être possible, par exemple en fonctionnant par nombre d'heures d'encadrement nécessaire pour permettre plus de flexibilité.

Le CCES s'interroge sur la notion de résidence qui sera appliquée aux PPDE pour qu'elles puissent bénéficier du projet de TZCLD. Afin d'assurer une souplesse et une efficacité pour les TZCLD, **le CCES** propose pour commencer qu'au minimum 75% des PPDE résident sur le micro-territoire et qu'au maximum 25% d'entre elles soient domiciliés ailleurs en Région de Bruxelles-Capitale au moment de la signature du contrat de travail. A terme, toute personne du public-cible et domiciliée à Bruxelles doit être éligible. **Le CCES** soutient que si l'entrée dans le dispositif se fait sur base du domicile, il faut s'assurer du maintien du droit et du financement en cas de déménagement de la personne en dehors de la Région (portabilité de l'aide).

En ce qui concerne la durée de chômage à partir de laquelle un demandeur d'emploi est éligible aux TZCLD, **le CCES** souhaite qu'elle soit de 2 ans minimum sur une période de référence de 3 ans. Pour les personnes qui se trouvent en-dehors des radars institutionnels, une simple base déclarative doit pouvoir suffire comme preuve de la durée de chômage.

Concernant les projets, **le CCES** souhaite que le dispositif s'appuie sur une prise de décision *bottom up*. Il faut donc mettre en place des relais qui permettent de faire remonter les projets à partir du terrain local vers les politiques régionales. Sans cet ancrage local, les personnes les plus fragiles seraient *de facto* exclues d'un possible projet sur les TZCLD. Cet ancrage local est la clé de voûte du dispositif.

Si les décisions devaient être prises à un niveau régional (Gouvernement bruxellois, Actiris, Bruxelles Economie et Emploi) afin d'assurer une cohérence régionale entre les zones et les projets, elles doivent dès lors se baser sur une série de critères préétablis. **Le CCES** insiste sur le fait de laisser ouvert le choix des projets dans le cadre des TZCLD afin de pouvoir réellement partir des compétences des PPDE. Lors de la sélection de ces projets, **le CCES** rappelle l'importance de ne pas sélectionner uniquement ceux qui sont le plus abouti, mais bien de laisser la possibilité d'en développer de nouveaux. En effet, il faut surtout organiser un cadre dans lequel les PPDE pourront s'organiser pour construire les TZCLD.

Enfin, **le CCES** estime que les TZCLD bruxellois doivent se développer en articulation avec les éventuels dispositifs similaires en Régions wallonne et flamande.

1.3 Comité de pilotage local / Gouvernance

Le comité de pilotage local (CPL), chargé du pilotage des projets portés par les TZCLD, doit assurer l’ancrage local afin de garantir une première validation des projets permettant la rencontre entre les PPDE et les besoins du territoire.

Le CCES rappelle que dans le cadre de la Stratégie Go4Brussels 2030, le Gouvernement et les interlocuteurs sociaux bruxellois se sont engagés à « Réorganiser les dispositifs d’emploi locaux pour les adapter à la réalité actuelle »³ et plus précisément à « Analyser et mettre en œuvre une instance unique de concertation interprofessionnelle locale remplaçant toutes les autres instances locales ».

Aussi **le CCES** renvoie-t-il à l’avis d’initiative de Brupartners relatif à l’avenir des ALE et à l’optimisation de la concertation sociale au sujet de l’emploi local⁴. Celui-ci détaille les propositions des interlocuteurs sociaux en matière de concertation locale zonale. Concrètement, **le CCES** partage la proposition d’organiser la concertation à un niveau zonal car elle permet de répondre adéquatement aux besoins du terrain et assure la présence des interlocuteurs sociaux, des acteurs communaux, de l’économie sociale et de l’économie sociale mandatée en insertion, ainsi que l’implication des acteurs de terrain. Les acteurs de l’ESMI doivent y avoir une place particulière. A nouveau, le fait d’implanter les CPL dans les concertations zonales d’insertion socio-professionnelle permet de garder la logique de l’insertion. Ce cadre doit rester ouvert pour permettre à de « nouveaux partenaires » d’intégrer le CPL.

La bonne gouvernance s’appuie sur une concertation sociale propre aux EBE respectant les conventions collectives de travail (CCT) existantes et favorisant une participation des PPDE à toutes les étapes du projet.

Ce CPL pourrait :

1. Constituer un vivier de personnes privées durablement d’emploi et identifier leurs compétences/aspirations ;
2. Identifier les besoins du territoire ;
3. Faire le lien entre le vivier de PPDE et les besoins du territoire ;
4. Assurer la concertation sociale sur le développement des TZCLD ;
5. Suivre les projets des EBE ;
6. Co-construire des auto-évaluations des TZCLD en intégrant les PPDE.

Le CCES souhaite que les CPL et les interlocuteurs sociaux soient représentés au sein du comité de pilotage/d’accompagnement régional des TZCLD.

1.4 Entreprises à but d’emploi

Vu les missions qui lui incombent, **le CCES** souhaite que les EBE soient caractérisées par une finalité sociétale non-lucrative et un dispositif d’encadrement des travailleurs suffisant.

Les activités proposées dans le cadre des TZCLD et de l’économie sociale d’insertion (ESMI, Entreprises de travail adapté (ETA)) seront potentiellement en partie similaires (recyclage, jardinage, rénovation de bâtiments, services aux personnes, ...). Il s’agit de niches de marché non exploitées par le secteur

³ Chantier 6 de l’objectif 3 de l’axe 2 de la Stratégie Go4Brussels 2020

⁴ [A-2018-073-CCES](#)

privé lucratif ou les pouvoirs publics. **Le CCES** rappelle que les ESMI disposent de locaux, d'infrastructures et de capacités de soutien qui permettent de réaliser des économies d'échelle. Les EBE doivent s'intégrer dans l'existant (ESMI, ETA, ALE) ou être créées en complémentarité et sans concurrence avec l'existant.

Dès lors, **le CCES** estime qu'il est important de s'assurer que la manière de financer les TZCLD n'exclut pas les structures d'économie sociale mandatées en insertion ainsi que les structures d'insertion et les ETA (cadre européen, justification des subventions).

Afin d'assurer l'ancrage local et de rester au plus proche des PPDE, **le CCES** soutient une décentralisation des EBE. Il faut garder la possibilité pour de petites structures comme pour les plus grandes de développer des projets. Il faut maintenir une grande flexibilité pour s'adapter à d'éventuelles opportunités.

Les entreprises sociales mandatées en insertion et les ETA étant particulièrement bien placées pour développer des projets de TZCLD, **le CCES** demande qu'elles soient consultées afin de mettre en place le dispositif et qu'elles puissent également porter des EBE. En effet, les ESMI accompagnent et forment des PPDE tout en développant des activités économiques. Les ETA développent également des activités économiques pour des travailleurs éloignés du marché du travail. Toutes deux ont une connaissance et une expertise des PPDE ainsi que de l'écosystème, dont les besoins du territoire, tout en ayant une finalité non lucrative.

Le CCES estime que les EBE devraient développer un programme d'insertion inspiré de ce qui est fait en ESMI, avec un volet formation (technique et transversal) et un volet « encadrement psycho-social ».

Pour **le CCES**, les EBE gagneraient à s'inscrire dans le cadre de l'agrément en économie sociale.

Enfin, **le CCES**, de par son expérience et sa représentativité, souhaite donner un avis sur les octrois des autorisations de création des EBE, y compris dans une démarche de projet pilote.

1.5 Qualité de l'emploi

Le CCES attire l'attention sur l'importance de la qualité de l'emploi dans les projets de TZCLD. Celle-ci doit être une préoccupation générale de base et un prérequis à toute réflexion. En effet, il ne s'agit en aucun cas de détériorer ou de niveler par le bas les conditions de travail, ni d'accentuer ou d'encourager des phénomènes de concurrence entre travailleurs ou de créer de nouveaux pièges à l'emploi. C'est pourquoi la question du rattachement à une commission paritaire, notamment, sera essentielle. Une réflexion globale sur le dispositif et sur ces aspects devra encore avoir lieu, et **le CCES** souhaite étudier la question plus en profondeur par la suite.

Sous réserve des conditions existantes selon la commission paritaire (CP) qui sera d'application, **le CCES** demande que des minima relatifs à la qualité d'emploi soient prévus pour les publics-cibles. Il faut mettre en place des conditions de travail permettant l'accès et l'insertion des PPDE tout en assurant un service de qualité sans reporter les éventuels coûts sur les employeurs. Dans ce cadre, il faudra veiller au respect de la finalité non lucrative des EBE (entreprises agréées en économie sociale, entreprises agréées comme ES, entreprises agréées comme coopératives).

Pour les travailleurs, **le CCES** insiste pour veiller à une égalité de traitement et de financement entre TZCLD et les secteurs existants qui s'adressent au même public-cible comme ESMI et ETA.

Le CCES demande que les salaires minima pour les travailleurs du public-cible (PPDE) soient au minimum équivalents à ceux en vigueur dans la CP 329.02 ISP BXL, 329.01 ou dans la CP 327.02, et qu'ils tendent vers 14 euros brut de l'heure. Les conditions de travail doivent être étudiées en limitant les pièges à l'emploi (abonnement STIB remboursé à 100%, etc.).

Le CCES est d'avis que des discussions doivent être menées sur la possibilité pour les PPDE d'avoir des jours de congé dès la première année. Le temps de travail doit reprendre un temps de formation et être accessible pour des PPDE.

*
* *