



TERRITOIRE ZÉRO CHÔMEUR DE LONGUE DURÉE:

L'ÉTAT SOCIAL ACTIF ENFIN ACTIF ?



Hugues De Bolster
Chargé de projets
Pôle Études & Animations
www.economiesociale.be

Analyse 2018
Mots-clés : emploi – territoire –
capabilités – état social actif –
insertion



L'expérimentation française de « Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée » (TZCLD), opérationnelle depuis 2017 dans dix territoires, dénote dans le paysage de l'insertion socioprofessionnelle. Elle permet à tout chômeur de longue durée d'accéder à un CDI, payé au Smic, et de répondre à des besoins non couverts du territoire sans que cela ne coûte plus cher à l'Etat. L'idée est séduisante et relève d'un bon sens politique et économique.

L'expérimentation mérite que l'on s'y attarde et nous y consacrons deux analyses qui se complètent par leurs angles de vue différents. Dans la première, nous avons présenté l'expérimentation et questionné ses limites. Celle-ci, comme l'indique son titre, place la réflexion dans le contexte plus large de l'imaginaire collectif du travail et du non travail, des politiques d'insertion socioprofessionnelle mises en place ou soutenues par l'Etat.

Les TZCLD et leur bras opérationnel, les « Entreprises à But d'Emploi » (EBE), seraient-ils le signe d'un changement de paradigme dans l'Etat Social Actif ? Les chômeurs –en particulier de longue durée – feraient-ils enfin l'objet d'une attention particulière de la part de l'Etat ? Un Etat qui assumerait enfin ses responsabilités politiques de l'accès à l'emploi dans un système économique toujours plus compétitif, toujours plus excluant. Au lieu de faire porter l'entière responsabilité de la situation de non emploi au chômeur. Vivrions-nous une prise de conscience par l'Etat de toutes les compétences et talents gâchés que les personnes privées d'emploi recèlent alors que les besoins non couverts de la société sont légion ?

La première partie de l'analyse questionne les réponses au chômage de longue durée proposées par les politiques de l'Etat Social Actif et poursuivies depuis plus deux décennies dans la plupart des Etats européens attachés à la social-démocratie. A l'aide des concepts de capabilités, de liberté formelle et de liberté réelle développés par l'économiste Amartya Sen, nous interrogerons les politiques d'activation des chômeurs en lien avec la notion de justice sociale.

Dans un deuxième temps, toujours avec l'éclairage de la théorie des capabilités, nous nous attacherons à mettre en évidence en quoi l'expérience TZCLD est originale et se distingue des autres initiatives d'insertion socioprofessionnelle.

En conclusion, nous montrerons en quoi les mécanismes qui sous-tendent les logiques d'accompagnement des demandeurs d'emploi et le rôle des politiques publiques sont modifiés dans l'expérimentation TZCLD. Bref, comment elles rendent l'Etat Social Actif enfin actif.

ETAT SOCIAL ACTIF ET LOGIQUE D'ACTIVATION

L'expérience des TZCLD est un véritable OVNI dans les politiques de lutte contre le chômage. Offrir des CDI et laisser le libre choix aux personnes, non seulement de travailler mais aussi de choisir son travail selon ses compétences et ses envies, est plutôt révolutionnaire. Certainement dans le contexte d'Etat Social Actif et d'ultralibéralisme où la norme est l'adaptation des conditions de travail au marché. Un marché sans cesse plus compétitif qui entraîne la dégradation de la qualité des emplois par la multiplication des intérim, les contrats à durées déterminées successifs, les temps de travail très partiels, etc. Voire la fin de l'emploi salarié, à l'image des Uber et autres Deliveroo.

L'expérience est séduisante mais en quoi est-elle une alternative intéressante par rapport à d'autres dispositifs d'insertion socioprofessionnelle privés ou développés par l'Etat ? C'est à cette interrogation que nous tenterons de répondre avec l'éclairage de l'approche par les capacités développée par Amartya Sen.

La logique d'activation

Le concept d'Etat Social Actif est apparu en Europe à la fin des années nonante. A l'origine, il était présenté par ses porteurs politiques comme « la troisième voie » permettant de transcender le clivage traditionnel de la gauche social-démocrate et de la droite néolibérale en matière de politiques publiques, en particulier en ce qui concerne l'emploiⁱ.

Le concept est une véritable rupture avec la manière dont le rôle de l'Etat et les responsabilités collectives ou individuelles sont pensées. Les luttes sociales du siècle dernier avaient permis de construire un « Welfare State », mal traduit en français par « Etat Providence », dans lequel l'aide sociale était conçue comme une prise en charge collective du risque individuel. Dans cette perspective, la situation sociale de la personne est déterminante pour l'octroi ou non de l'aide. En matière de chômage la personne doit démontrer qu'elle est réellement privée d'emploi. La logique du système repose sur un contrôle de la disponibilité du chômeur par le dispositif de « pointage ».

Dans l'Etat Social Actif, l'octroi de l'aide est lié non seulement à la situation sociale mais également au comportement de la personne. Le citoyen doit rendre compte de ce qu'il fait pour justifier le droit dont il bénéficie. Ce nouveau paradigme s'applique principalement aux aides sociales et aux politiques de chômage mais on le voit progressivement s'implanter dans les dispositifs de santé, en particulier pour accélérer

le retour au travail lors d'arrêts pour cause de maladie. En matière de chômage, cela suppose pour la personne de démontrer les efforts qu'elle réalise pour se rapprocher du marché de l'emploi ou obtenir un emploi.

En Belgique, en ce qui concerne le chômage, les politiques d'activation apparaissent en 1999 mais se durcissent considérablement à partir de 2004 et la mise en œuvre de l'Activation du Comportement de Recherche d'Emploi par l'ONEM. L'Etat ne contrôle plus uniquement si la personne est sans emploi pour lui octroyer des allocations, il vérifie si elle est active dans sa recherche sur le marché de l'emploi ou si les efforts qu'elle entreprend pour s'en rapprocher sont suffisants. En contrepartie, l'Etat met à sa disposition des ressources (allocations) et des services (accompagnement dans la recherche d'emploi, formations, etc.) pour lui permettre d'être en capacité de répondre de sa responsabilité. Mais, en cas d'évaluation négative les sanctions peuvent aller de la suspension temporaire à l'exclusion définitive des allocations de chômage.

En obligeant le citoyen à rendre compte des actions qu'il développe et en assortissant le dispositif de sanctions, l'Etat Social Actif pointe la responsabilité d'être sans emploi chez le chômeur et non la responsabilité du marché de l'emploi. Selon cette logique, la responsabilité des entreprises et de l'Etat de proposer du travail à chacun ou de mettre chacun en mesure de s'en procurer. Or, le marché de l'emploi est particulièrement pénalisant pour certaines catégories de personnes : jeunes sans expérience, travailleurs plus âgés considérés comme moins productifs, personnes faiblement qualifiées ou possédant des qualifications qui ne répondent pas ou plus « aux exigences du marché de l'emploi », etc. La quantité et la qualité des emplois disponibles sur le marché sont inadéquates par rapport au profil de nombreux demandeurs d'emploi. Le chômage de masse est devenu structurel.

Selon leur profil, pour de nombreux demandeurs d'emploi, le marché de l'emploi est bien plus déterminant sur l'accès ou non à l'emploi que leur comportement de recherche active. De nombreuses études montrent la limite des politiques d'exclusion des allocations de chômage sur le retour à l'emploi. C'est précisément là que la logique d'activation devient pernicieuse, où le système bascule de la responsabilité collective à la responsabilité individuelle et stigmatise. Au final, le processus de responsabilisation individuelle s'accompagne souvent d'une souffrance aiguë subie par les personnes sans emploi, et plus intensément encore lorsqu'elles sont exclues des dispositifs d'aideⁱⁱ. Exclusion qui entraîne violence ou repli sur soi et différentes formes de désaffiliation sociale tant le sentiment d'injustice peut être puissantⁱⁱⁱ.

Etat Social Actif, activation et justice sociale

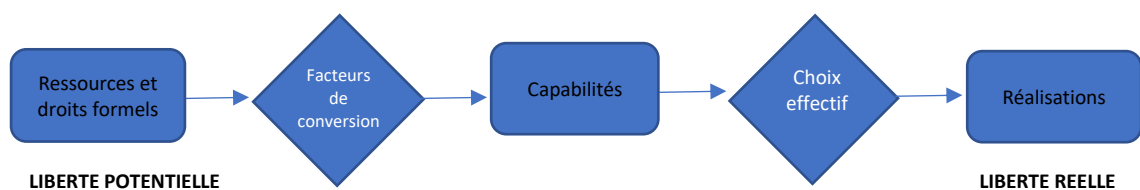
D'un point de vue de justice sociale, l'approche par les capacités d'Amartya Sen nous offre une lecture intéressante en mettant en avant le concept de capacité et en distinguant les « libertés formelles » des « libertés réelles »^{iv}.

L'approche par les capacités

L'économiste indien Amartya Sen a une vision différente de la pauvreté. Il ne la voit pas comme une privation de revenus mais comme un manque de capacités et/ou une privation de certaines libertés fondamentales qui empêchent l'expression des capacités. Pour Sen, le développement demande d'accroître les possibilités de choix des individus concernant la conduite de leur vie.

La capacité est un néologisme qui exprime la capacité à agir, à être, que détiennent les personnes. C'est l'idée de liberté de choix devant différentes alternatives de fonctionnement, la possibilité de réaliser divers mode de vie. Sen rejoint en ce sens la pensée d'Aristote pour qui la « vie bonne » est une vie faite de choix authentiques et non pas une vie dans laquelle la personne est forcée d'opter pour une vie particulière^v.

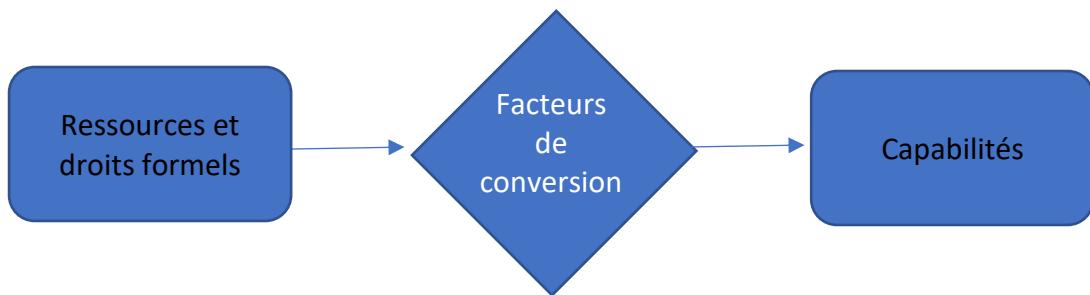
Les capacités sont nourries par des ressources – qui sont plus ou moins activables selon des facteurs de conversion sociaux, environnementaux et personnels – et s'expriment en une liberté potentielle de choix entre différentes alternatives. Mais, il existe une différence entre cette liberté potentielle de choix et les réalisations (les accomplissements) que la personne pourra en faire car ses choix sont limités par des contraintes sociales, économiques et politiques. C'est le choix effectif et la liberté réelle dont la personne dispose qui se traduisent par des comportements observables.



Ci-dessous nous détaillons l'approche selon les deux dimensions qu'elle recèle. Tout d'abord, la manière dont se construisent les capacités, ensuite la traduction des capacités par des choix effectifs en réalisations ou accomplissements.

Parmi les ressources auxquelles une personne a accès dans une société donnée, on peut penser à la force de travail, aux possibilités de se former, aux biens et revenus mais aussi aux droits formels comme la liberté de se déplacer ou le droit à l'emploi. Les ressources, pour être transformées en capacités, sont activées ou non par des facteurs de conversion.

Les facteurs de conversion des ressources sont d'ordre social, environnemental ou individuel. Ils renvoient à l'idée d'une capacité variable, selon les personnes, de convertir une même ressource en un potentiel de réalisation de valeur équivalente.

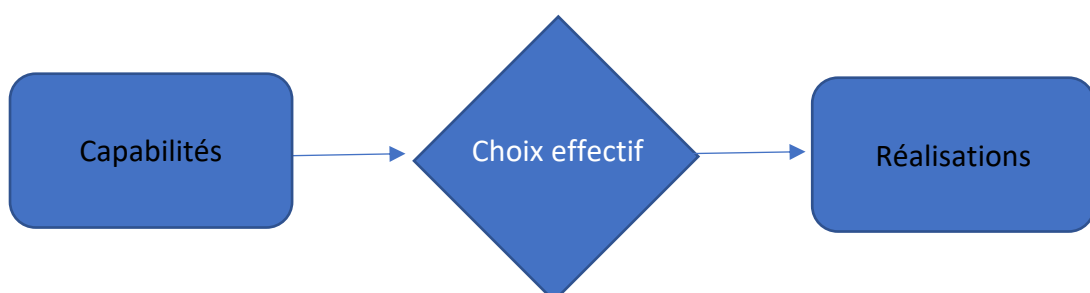


Pour illustrer cette première dimension et notre schéma, prenons l'exemple d'une personne qui, dans une société donnée, souhaite se déplacer en vélo dans sa ville où existent aussi des transports en commun. Les ressources sont, par exemple : un niveau de développement économique suffisant pour permettre à chacun de se procurer un vélo et des possibilités d'apprendre à rouler en vélo à disposition des citoyens. Par ailleurs, en matière de droit formel, cette société établit le droit à chacun de se déplacer librement.

Certaines inégalités apparaissent lorsqu'il s'agit de convertir les ressources en capacités : est-ce qu'il existe un magasin de vélo ou des possibilités d'apprentissages accessibles économiquement et géographiquement ? Est-ce que la personne a physiquement la force ou l'équilibre nécessaire pour rouler en vélo ? Est-ce qu'il existe des infrastructures routières adaptées à la mobilité douce ? Est-ce que les normes sociales autorisent l'usage du vélo pour toutes les catégories de population ?

Dans notre exemple, si une norme sociale interdit aux femmes de rouler en vélo, une femme n'aura pas la possibilité de transformer cette ressource en capacité et devra se déplacer en transport en commun. La liberté potentielle de déplacement est respectée mais la liberté réelle de la personne est limitée, ce qui introduit la seconde dimension de l'approche par les capacités.

La seconde dimension recouvre la capacité de choix effectif de la personne qui se traduit par une capacité soit de choisir l'opportunité, soit de la discuter ou encore de la refuser. Dans l'analogie du vélo, imaginons que la norme sociale qui interdisait aux



femmes de faire du vélo soit levée. Celles-ci ont dès lors le choix de se déplacer en vélo (choisir) ou de continuer à utiliser les transports en commun (refuser). Elle peut aussi décider de n'utiliser son vélo que les jours où il fait beau ou encore négocier avec la ville l'aménagement de pistes cyclables (discuter). En élargissant l'éventail des possibilités que la personne serait capable de faire ou d'être, la personne est en capacité de porter un choix effectif et est en situation de liberté réelle dans ses réalisations.

Cette distinction est fondamentale car ce n'est qu'à partir du moment où la personne a la liberté de choisir entre plusieurs alternatives de valeur équivalente que sa responsabilité individuelle peut être engagée.

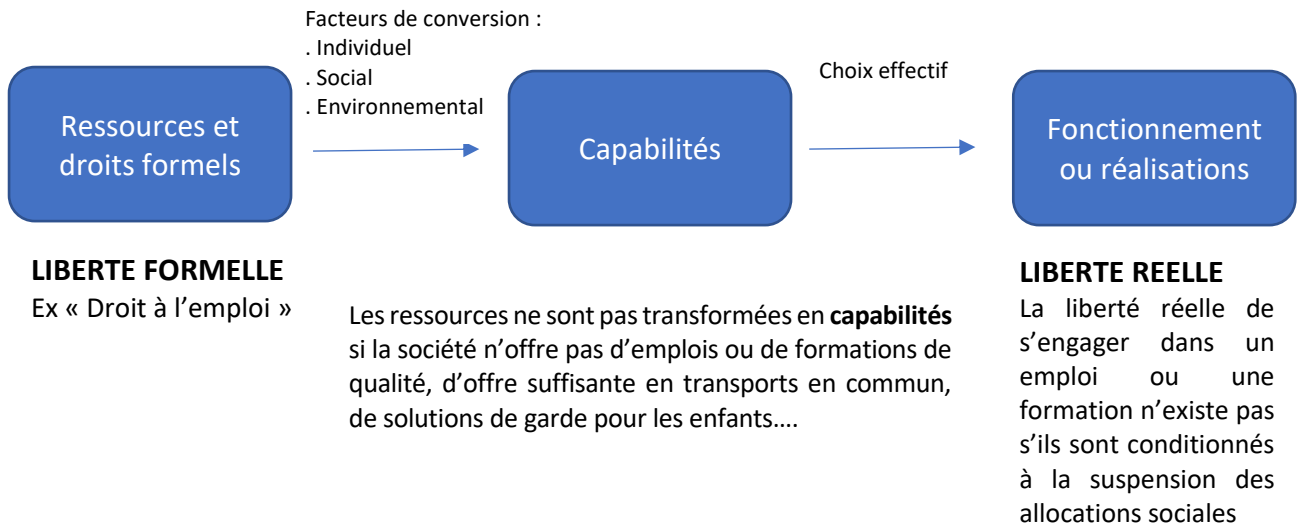
Etat Social Actif, responsabilité et capacités

En résumé, les contraintes et opportunités sociales, environnementales et personnelles, en lien avec la position d'une personne dans une société donnée, influent sur les capacités, donc sur le degré de liberté de cette personne à porter des choix effectifs et, éventuellement, être tenue pour responsable de sa situation.

Les politiques de lutte contre le chômage menées par l'Etat Social Actif en Belgique^{vi}, mettent davantage en avant les facteurs individuels, voire une liberté de choix effectif, qui feraient que les individus décident ou non de travailler. Or, en suivant l'idée de justice sociale de Sen, pour situer la responsabilité au niveau individuel, il faudrait élever la capacité de choix effectif de chacun pour qu'il puisse choisir (adhérer, renoncer ou contester) entre différentes alternatives de même valeur en matière d'emploi ou de travail. Le marché de l'emploi et les politiques de l'Etat Social Actif ne permettent pas ce choix.

Pour augmenter les capacités des personnes privées d'emploi, il faudrait agir à la fois sur les ressources – et notamment l'accès à un enseignement de qualité et à un revenu suffisant- et sur les facteurs de conversion individuels, sociaux et environnementaux. Sans même entrer dans un débat sur les ressources, il est évident que de nombreux facteurs de conversion sociaux et/ou environnementaux ne sont pas rencontrés. Dès lors, les capacités ne sont pas suffisamment développées pour permettre à chacun de porter des choix effectifs, d'être en capacité de faire face à ses responsabilités.

Dans le schéma ci-dessous, nous mettons en exergue la confusion entre liberté formelle et liberté réelle qu'entretiennent les politiques d'emploi de l'Etat Social Actif. La liberté formelle est issue du droit au travail et des ressources disponibles, la liberté réelle revient à être en capacité de choisir de s'engager ou non dans un emploi, une formation de qualité, etc.



Emploi convenable et liberté réelle

En 2012, le gouvernement Di Rupo modifie les règles d'éloignement du domicile. Jusque-là un emploi était jugé non convenable s'il donnait lieu à une absence journalière du lieu de domicile de plus de 12 heures. La règle ne valant que si la distance domicile-travail était supérieure à 25 km.

En portant cette distance à 60 km, la notion d'emploi convenable devient extrêmement pénalisante pour qui habite en zone rurale. Cela signifie par exemple qu'un travail de bagagiste, réputé pour avoir des horaires flexibles, à l'aéroport de Charleroi devient un emploi convenable pour un résident de Doische alors que les déplacements en TEC prendraient dans le meilleur des cas 4h30 par jour, 6h en déphasage des horaires de bureau et serait impossible en soirée ou tôt le matin.

Sans mesures d'accompagnement (développer les transports en commun, faciliter l'achat et assurer les frais d'entretien du véhicule), la personne n'est pas en situation de liberté réelle (choisir, renoncer ou discuter) et ne devrait pas être tenue pour responsable, donc sanctionnée d'une suspension d'allocation de chômage.

Les modifications de la notion d'emploi convenable que les gouvernements successifs ont prises en 2012 et 2018 permettent de bien illustrer les mécanismes à l'œuvre et la logique de justice sociale défendue par Sen. En modifiant substantiellement cette notion, les gouvernements ont réduit la liberté réelle et donc les capacités de certaines catégories de population (zone rurale, dépendant des transports en commun, femmes seules avec enfants, etc.) parce qu'ils menacent de suspendre les allocations de chômage en cas de refus d'un emploi convenable. L'injustice sociale est exacerbée mais l'individu est tenu pour responsable d'une liberté de choix qu'il n'a pas !

Réparer cette injustice ne nous semble pourtant pas insurmontable, il suffirait de tenir compte de la situation réelle de chaque personne, d'envisager en accord avec elle comment renforcer ses capacités pour la mettre en situation de liberté réelle, avant d'envisager toute sanction.

A l'aide de l'éclairage par les capacités, on le constate, l'Etat Social Actif est loin d'assurer à chacun les mêmes possibilités d'insertion socioprofessionnelle et de transformer la liberté formelle du droit à l'emploi en liberté réelle.

Activation et dispositifs d'insertion socioprofessionnelle

Dès la fin des années '70, avec le développement du chômage de masse, sont apparues diverses initiatives de formation et d'insertion socioprofessionnelles, en particulier privées, dans le secteur de l'économie sociale. Le renforcement de l'action publique en matière de formation et de coaching est venu les rejoindre plus tardivement. Ces diverses initiatives prennent des formes diverses, liées ou non à l'activité économique, mais ont pour point commun de travailler avec les personnes sur leurs capacités et leurs savoirs, qu'il s'agisse de compétences professionnelles ou de savoir-être. Leurs objectifs sont de renforcer les personnes dans la perspective de les réintégrer - directement ou indirectement- sur le marché de l'emploi et dans certains dispositifs, de concourir à leur développement personnel et à leur émancipation sociale^{vii}.

La problématique du chômage de masse ne se résolvant pas, ces dispositifs fonctionnent aujourd'hui davantage comme un système de sas. Sas qui permet aux personnes sans emploi de se former et de faire une première expérience de travail à travers des stages ou d'autres statuts d'insertion par l'activité économique qui devraient normalement conduire à un emploi durable et de qualité. Mais force est de constater que le marché de l'emploi est bien exigeant et déficitaire quand il s'agit d'y intégrer toute personne « en âge de travailler ». Et, malgré tous les efforts des personnes privées d'emploi et des structures qui les accompagnent, la réalité est que ces parcours d'insertion socioprofessionnelle aboutissent bien souvent à d'autres stages en insertion, à des emplois précaires et bien plus rarement à des contrats stables, d'un volume horaire suffisant, d'une flexibilité acceptable et correctement rémunérés. Cette situation est liée à la force de coercition des dispositifs d'accompagnement dictés par l'Etat Social Actif qui contraignent les personnes à accepter l'emploi proposé par les agences de placement – quelle qu'en soit sa qualité - sous peine de perdre leur allocation.

A la lumière de l'analyse par les capacités, même si la plupart des structures de formation et d'insertion socioprofessionnelle tentent d'augmenter non seulement les capacités mais aussi les capacités de porter des choix et la liberté réelle des demandeurs d'emploi avec lesquels ils travaillent, il n'en reste pas moins qu'elles forment principalement les personnes à se conformer aux attentes du marché de l'emploi en travaillant les compétences techniques et comportementales attendues par les entreprises. En agissant sur les facteurs individuels de conversion, certaines personnes atteindront le seuil d'employabilité exigé par le marché de l'emploi. De

nombreuses autres ne l'atteindront pas ou ne pourront compter sur des politiques publiques leur permettant d'accéder à un emploi de qualité. Malgré ce travail sur les facteurs individuels de conversion, des ressources et des facteurs environnementaux (le type et la qualité d'emplois disponibles par exemple) ou sociaux (la garde des enfants, la mobilité, la durée de formation, etc.) ne permettent pas de transformer le droit formel de l'emploi en droit réel. Et, les politiques de remise à l'emploi de l'Etat Social Actif ne permettront pas à la personne de porter un choix effectif qui traduit une liberté réelle et induit la responsabilité individuelle.

Aussi, et malgré le travail de grande qualité mené par de nombreux acteurs de l'insertion socioprofessionnelle, allant parfois jusqu'à la protection des personnes face aux dérives de justification et d'hyper responsabilisation des personnes par l'Etat Social Actif, le secteur est critiqué par certains pour sa collaboration à l'instauration et à la légitimation d'un précarat au nom de l'insertion. Il y a une part de vérité dans cette critique mais, pour être complète, elle devrait prendre en compte les impacts sociaux de l'accompagnement proposé par le secteur sur les personnes en insertion en matière d'émancipation sociale et de développement personnel. Ce qui dépasse largement la seule question d'accéder à un emploi !

Activation et aide sociale

Nos imaginaires ont du mal à accepter une société sans travail. Nos politiques de sécurité sociale se sont construites et développées grâce à l'emploi et y sont toujours articulées. Cette solidarité organisée via nos impôts et cotisations de sécurité sociale sur les salaires des travailleurs, nous amène à considérer le non emploi comme une situation déviante, voire à stigmatiser le chômeur ou l'allocataire d'aide sociale. En cela, nos représentations ont peu changé depuis le Moyen-Age où la société distinguait le « bon pauvre » qui est membre de la communauté et qui mérite assistance (la personne handicapée, malade, âgée, veuve avec enfants...) et le « mauvais pauvre » (le vagabond, l'étranger, le bon à rien,...) qu'il faut chasser ou combattre^{viii}.

Surtout, le citoyen ne comprend pas le gaspillage d'autant de potentiels et de compétences alors que les besoins non couverts dans la société sont nombreux. Le problème est qu'il n'y a qu'un pas, vite franchi, du constat des besoins non couverts à la redevabilité du chômeur envers la société qui prend soin de lui. C'est le modèle de l'activation des aides sociales comme le propose la « Loi Borsu »^{ix} pour les bénéficiaires du revenu d'intégration sociale ou d'autres discours sur le service communautaire. Dans ce type de dispositifs, les personnes sans emploi sont mobilisées pour effectuer diverses tâches « d'utilité sociale » qui seront rendues sans être rétribuées par un salaire... En effet, seul le droit de conserver son allocation sociale est proposé en échange des prestations.

Non seulement aucun effort –ou très peu – ne sont portés pour augmenter les capacités des personnes en agissant sur les facteurs de conversion qu'ils soient individuel, social ou environnemental mais par surcroît la garantie de l'aide sociale est mise en jeu et enlève toute possibilité de liberté réelle, de choix effectif. On comprend aisément que dans cette logique de pensée, le droit à l'emploi n'est même plus un droit formel, il s'est transformé en obligation de travail gratuit et forcé.

ACTIVER LE TRAVAIL PAS LES CHÔMEURS

Les TZCLD et leur forme juridique d'Entreprises à But d'Emploi (EBE) bousculent les codes en matière d'Etat Social Actif. La solution proposée ne s'attaque pas aux conséquences. Il ne s'agit pas de viser « des personnes à activer pour qu'elles reprennent le chemin de l'emploi » à travers une panoplie de dispositifs de formation, de contrats d'insertion, d'aides à l'emploi.

Elle s'attaque directement aux causes : le manque d'emploi. Et pour cela, elle crée des activités destinées à répondre à des besoins non couverts sur le territoire. Mieux, elle y répond en conjuguant d'une part, les envies et compétences des futurs travailleurs de l'EBE et d'autre part, les besoins du territoire en prenant garde de ne pas venir concurrencer des activités économiques déjà existantes. Il ne s'agit pas d'engager des personnes sans emploi pour réaliser des tâches ingrates ou pire, de les activer sous différentes formes. L'expérimentation permet de répondre à des besoins du territoire sans basculer dans la solution simpliste et extrêmement stigmatisante du « service communautaire » pour les personnes qui le subissent. Au contraire, elle rend aux personnes la fierté d'avoir trouvé ou retrouvé un emploi. Emploi choisi et valorisant car utile pour son territoire et ses habitants.

Comme nous l'avons fait pour critiquer l'Etat Social Actif, analysons la réponse proposée par l'expérimentation TZCLD à la lumière des capacités développées par Amartya Sen. Deux questions guideront notre réflexion : les ressources et droits formels sont-ils transformés en capacités ? Forte de ses capacités, la personne est-elle en mesure de faire un choix effectif et de jouir d'une liberté réelle ?

Ressources, facteurs de conversion et capacités

En permettant l'expérimentation TZCLD, l'Etat français agit sur les ressources et facilite la conversion du droit formel à l'emploi, prévu dans sa constitution, en capacités et liberté réelle pour les chômeurs de longue durée. Il met à disposition des TZCLD des

moyens considérables pour développer des politiques locales et propose aux personnes privées d'emploi des CDI^x.

Les TZCLD eux-mêmes n'ont pas vraiment de prise sur les ressources mais la particularité d'agir localement, sur un territoire donné permet de donner davantage de capacités aux personnes privées d'emploi et d'éviter les classiques pièges à l'emploi. Cette modification est liée à des actions sur le plan des facteurs de conversion environnementaux, sociaux ou individuels.

En permettant aux personnes sans emploi de saisir librement l'opportunité d'un CDI et de choisir le type d'activités selon ses compétences et ses envies, les TZCLD augmentent les capacités et les possibilités de choix, la liberté réelle. Ils agissent sur le facteur environnemental de conversion «niveau d'employabilité» exigé par le marché de l'emploi en levant les contraintes de rythme et de productivité effrénés.

En permettant l'accès à un CDI, quelles que soient les compétences de la personne, les TZCLD augmentent les capacités et développent les possibilités de choix en agissant sur le facteur individuel de conversion par l'acquisition de nouvelles compétences. Et, cela s'observe sur le terrain : les équipes de travailleurs que nous avons visitées sont assez hétérogènes sur le plan des compétences. Il saute aux yeux que certaines sont bien plus proches de l'emploi conventionnel et leader dans leur groupe. Ils encadrent, voire encouragent d'autres collègues plus faibles. Par ailleurs les EBE investissent énormément de moyens dans la formation de leur salariés.

Toutefois, il est évident qu'il persiste des freins à l'emploi qui ne peuvent être levés par l'opportunité d'un CDI payé au SMIG. La différence salariale entre un emploi précédent et le salaire minimum garanti est un exemple qui réduit la liberté réelle de choix. Mais, pour les personnes subissant le chômage de longue durée et ne percevant plus que le Revenu de Solidarité Active, soit un peu plus de 500 €/mois, cette question ne se pose pas dans les mêmes termes qu'en Belgique^{xi}. On peut critiquer la faiblesse des salaires proposés en EBE, mais dans le cadre du fonctionnement d'un marché de l'emploi, avec une offre et une demande, la critique est valable pour tout emploi demandant de faibles qualifications. Permettre d'accéder à un emploi durable et de qualité quel que soit le profil de la personne est déjà en soi une importante modification des facteurs de conversion environnementaux et sociaux des ressources par rapport au fonctionnement du marché de l'emploi classique et des politiques de l'Etat Social Actif.

Les autres principaux freins à l'emploi généralement rencontrés en insertion socioprofessionnelle, la garde des enfants et la mobilité, se résolvent en grande partie par la proximité du lieu de travail qui caractérise l'expérimentation. Vu la taille relativement faible des TZCLD^{xii}, peu de temps de déplacement est nécessaire et les déplacements peuvent se réaliser en mobilité douce. En ce qui concerne la garde des

enfants, si les possibilités de garde existent – les ressources – elles pourront être activées par les employés des EBE car les temps de déplacement sont faibles. Or, le temps de travail additionné au temps de déplacement rendent souvent difficile l'accès aux solutions de garde pour une question d'amplitude des plages horaires d'ouverture.

Toutefois, cette question des freins à l'emploi pour une série de personnes qui seraient contraintes par du travail domestique ou par leur présence pour prendre en charge un proche reste pertinente. Et, l'argument du choix du temps de travail mis en avant par TZCLD pour répondre à la question nous semble peu convaincant. Effectivement, choisir un temps de travail partiel – et donc un salaire au SMIC amputé d'autant – est assez peu réaliste.

Capabilités, choix effectif et liberté réelle

Malgré les limites posées ci-dessus en matière de freins à l'emploi et dans le cadre d'une réflexion circonscrite à la « valeur travail » qui imprègne notre société, en l'absence d'obligation ou de conditionnalité des allocations sociales, on peut considérer que la personne est en capacité de poser un choix effectif qui traduit une liberté réelle d'intégrer ou non le dispositif TZCLD, puis d'accepter ou non l'emploi proposé dans l'activité qu'elle a elle-même déterminée, dans la mise en œuvre du projet qu'elle a contribué à construire^{xiii}.

La personne confrontée à la proposition d'intégrer la dynamique d'une EBE est en situation de choisir, discuter ou renoncer et donc, en liberté réelle, en responsabilité de porter le choix de cette vie-là ou d'une autre. Elle l'est d'autant plus si elle a participé un minimum aux réunions préparatoires, aux réflexions de groupe ou individuelle qui lui permettront de réfléchir à leur projet personnel et à faire le bilan de ce qu'elle peut gagner et perdre en intégrant l'EBE.

CONCLUSIONS

L'expérimentation TZCLD met en évidence un positionnement et une logique d'intervention de l'Etat très différente des logiques poursuivies par l'Etat Social Actif. Différente non seulement dans la manière d'accompagner les demandeurs d'emploi mais aussi dans sa manière d'appréhender l'économie par le développement humain et territorial.

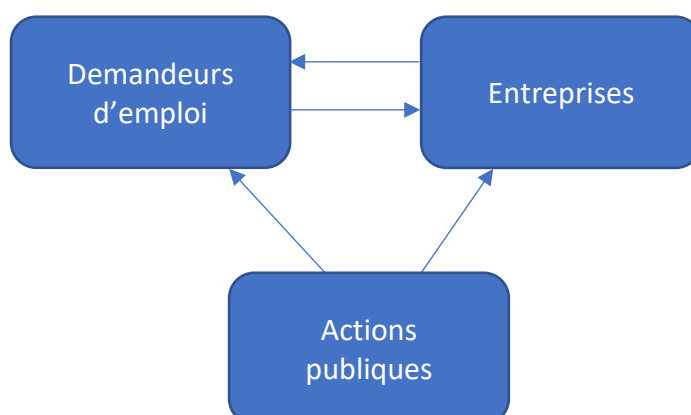
Nous avons démontré combien l'expérimentation est susceptible de permettre aux personnes privées d'emploi d'augmenter leurs capacités et leurs possibilités de choix,

d'être en situation de liberté réelle. Dans l'analyse « « Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée : bien plus que de l'emploi ! » nous avons montré combien les EBE sont un lieu d'épanouissement et d'apprentissage de la participation. Et, permettre aux personnes privées d'emploi de trouver ou retrouver du travail dans des actions utiles pour leur communauté est plutôt gratifiant. Les effets sur l'image de soi, les liens sociaux sont sans aucun doute comparables à ce que l'on observe dans les structures d'insertion par l'économie mais, dans le cas des TZCLD, de manière plus durable grâce à un CDI. Au-delà de l'effet de réaffiliation sociale, nous sommes convaincus que les apprentissages de la participation en entreprise ont également des incidences sur l'implication citoyenne des personnes dans leur environnement, leur communauté.

Mais aussi, au lieu de prendre en charge les coûts directs et indirects du chômage, l'Etat permet d'activer localement ces moyens pour mettre en place des politiques de développement territorial. Il y a là un renversement complet du pouvoir de décision qui passe du niveau le plus central de l'Etat au niveau le plus décentralisé. Et, là également, en permettant aux décideurs socioéconomiques locaux de décider librement de l'affectation de ces moyens, il y a une véritable capacitation citoyenne. Par ailleurs, en répondant à des besoins non couverts par l'économie conventionnelle, l'expérimentation donne accès à nombre de services aux citoyens ou prend en charge des fonctions non remplies par le marché ou par l'Etat. Nous avons identifié dans l'analyse précédente l'enjeu pour les TZCLD de devenir une véritable alternative économique et ne pas être cantonnés dans de l'économie de réparation. Une véritable évaluation des impacts sociaux serait nécessaire pour en tirer des conclusions.

Cependant, l'analyse de l'expérimentation TZCLD sous l'angle des capacités met en évidence une évolution dans les logiques d'intervention de l'Etat en matière d'insertion socioprofessionnelle, de lutte contre le chômage. Dans les politiques de l'Etat Social Actif, la logique d'intervention de l'Etat est celle de la mobilisation des acteurs, en particulier le demandeur d'emploi (DE). Cette logique de mobilisation peut se traduire par le triangle ci-dessous dans lequel la cible de l'action publique est d'assurer un fonctionnement optimal du marché de l'emploi :

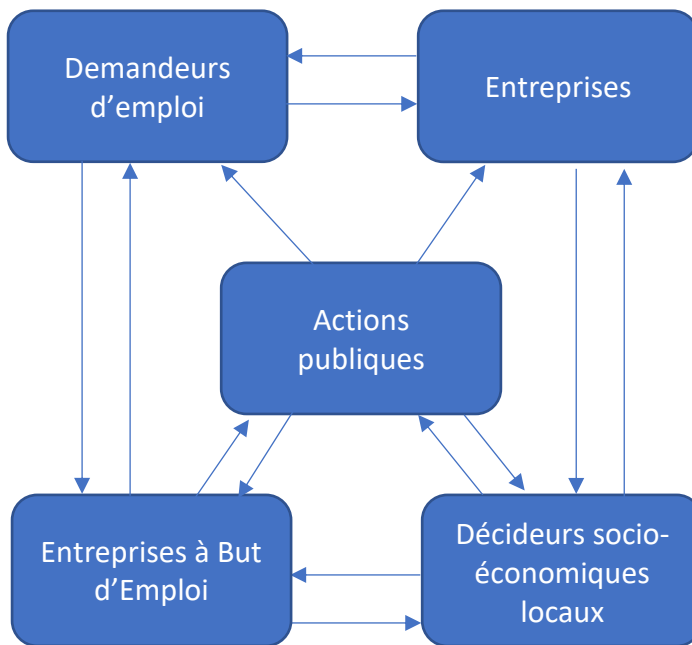
Logique de mobilisation des acteurs :



- Le service public de l'emploi est acteur, il offre des services aux entreprises et aux particuliers DE
- L'accompagnement des DE nécessite des compétences diverses, l'action publique nécessite de mobiliser nombre de partenariats

Dans l'expérimentation TZCLD, l'intervention de l'Etat suit une logique de développement humain et territorial^{xiv}. Dans notre second schéma, cette logique prend la forme d'un rectangle où il y a une forte responsabilisation sociétale de l'Etat, une nouvelle manière d'assurer sa fonction dans le développement humain et territorial et de nombreuses interactions entre les acteurs:

Logique de développement humain et territorial :



- Le service public de l'emploi est acteur
- Il y a une forte responsabilisation sociétale de l'Etat sur le développement humain et territorial
- l'action publique nécessite de développer un réseau multi-acteurs pour répondre à des enjeux territoriaux et humains

Face à cette révolution dans la logique d'intervention de l'Etat observée dans l'expérimentation TZCLD, décidément oui, l'Etat Social Actif devient enfin actif !

ⁱ En Belgique la notion d'Etat Social Actif a été promue par Franck Vandenbroucke (SP) et Guy Verhofstadt et apparaît pour la première fois dans la déclaration de politique gouvernementale de juillet 1999.

ⁱⁱ Voir « Mondes vécus et systèmes. Recueil et analyse de témoignages de personnes exclues des allocations d'insertion. Muriel Fonder, Mathieu Mosty, Béatrice Van Haepere, IWEPS, juillet 2017. Ou encore « Les expériences de l'exclusion du chômage. Recherche qualitative » Marc Zune, Didier Demazière, Elise Ugau, GIRSEF-CNRS pour l'Observatoire Bruxellois de l'Emploi, avril 2017.

ⁱⁱⁱ Voir « L'acteur sans appartenance. Un défi pour le service de l'emploi et de la formation ». Bernard Van Absbroeck, Forem, mai 2012.

^{iv} Voir à ce sujet « L'accès à l'emploi au prisme des capacités, enjeux théoriques et méthodologiques ». Jean Michel Bonvin et Nicolas Farvaque, in Formation emploi, N° 98, 2007

^v La notion de « vie bonne » est un thème majeur et largement discuté par les philosophes à travers les siècles et les courants de pensée. Retenons ici l'idée partagée par la plupart des philosophes antiques selon laquelle chaque homme peut ici et maintenant devenir maître de sa vie. Toute la question est évidemment dans le moyen d'y parvenir. C'est en ce sens que la pensée de Sen en matière de développement et de justice sociale est intéressante.

^{vi} Les politiques d'Etat Social Actif sont extrêmement variables en Europe. On distingue deux modèles principaux : le modèle anglo-saxon ou « workfare » et le modèle scandinave. Le « workfare » est basé sur des avantages fiscaux lors du retour sur le marché de l'emploi et la diminution progressive des allocations de chômage jusqu'à leur suppression. Le modèle scandinave met les chômeurs dans des conditions financières correctes et investit massivement dans la formation, y compris de longue durée pour assurer leur insertion socioprofessionnelle. Le modèle belge se situe entre les deux mais évolue nettement vers le modèle « workfare » dans l'application des politiques d'emploi, y compris dans leurs déclinaisons régionales depuis la mise en œuvre de la 6^{ème} réforme de l'Etat.

^{vii} Comme c'est le cas en Région wallonne dans le cadre de la mission des CISP définie par le décret du 10 juillet 2013. Ce n'est hélas pas aussi explicite pour d'autres dispositifs comme les OISP et les Missions Locales en région bruxelloise, les Missions Régionales pour l'Emploi en Région wallonne.

^{viii} R. Castel, « Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat », Ed. Fayard, coll. « L'espace du politique », Mesnil-sur-l'Estrée, 1995

^{ix} La loi Borsu est en fait une modification de la Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale. Elle étend la notion de Projet Individualisé d'Intégration Sociale (PIIS) à l'ensemble des bénéficiaires du Revenu d'Insertion. Le PIIS permet –entre autres actions - de contraindre la personne bénéficiant du RI de participer à des « activités d'utilité sociale ». D'autres propositions vont dans le même sens pour les personnes bénéficiaires d'allocations de chômage. Cette position fait partie des accords du gouvernement de Charles Michel et en février 2018, le parlementaire Open VLD, Egbert Lachaert, soumettait au Parlement une proposition de loi devant légaliser le service communautaire pour chômeurs de longue durée.

^x Dans l'analyse « Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée : bien plus que de l'emploi ! » nous avons chiffré pour le territoire de Loos cette ressource à l'équivalent de 250 nouveaux emplois, soit un budget annuel de 4,5 millions €.

^{xi} En France la politique de chômage est très différente de la Belgique où le différentiel faible entre les allocations de chômage et les avantages sociaux additionnés peuvent dans certaines situations refreiner les motivations de travailler.

^{xii} Majoritairement inférieure à 10.000 habitants. Voir Dan Israël, Des entreprises utopiques contre le chômage de longue durée in Médiapart.fr, 24 janvier 2018

^{xiii} Voir les principes d'action de l'expérimentation dans l'analyse « Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée : bien plus que de l'emploi ! »

^{xiv} Inspiré de Bernard Van Asbrouck, « L'accompagnement des demandeurs d'emploi entre le rêve et la douleur » communication à l'Université Populaire de Wallonie, 30 avril 2009



SAW-B, Solidarité des Alternatives Wallonnes et Bruxelloises, est une fédération d'entreprises d'économie sociale qui regroupe plus de 120 membres. Ensemble, nous cherchons à faire mouvement pour une alternative économique et sociale.

Les analyses de SAW-B sont des outils de réflexion et de débat. Elles posent un regard critique sur les pratiques et les objectifs des entreprises sociales mais aussi sur notre société, nos modes de consommation, de production. Leur visée est de comprendre les réalités, décoder les enjeux et, collectivement, construire les réponses aux difficultés rencontrées par les alternatives économiques.

Ces textes sont le résultat des interpellations des acteurs de terrain et de nos recherches. Vous pouvez y contribuer : faites-nous part de vos questions, commentaires et propositions en amont ou en aval de ces textes. Si vous le souhaitez, nous sommes à votre disposition pour aborder, au sein de votre entreprise sociale ou de votre collectif citoyen, les thèmes traités dans ces analyses.

N'hésitez pas à nous contacter : info@saw-b.be