

SKOS
CSIAS
COSAS



Acte de la journée d'automne du 30 novembre 2006:
Aide sociale: gérer l'ingérable

VII. Le marché complémentaire de l'emploi: une réponse économique, sociale et solidaire?

Christophe Dunand, directeur de l'entreprise d'insertion Réalise,
chargé d'enseignement à l'iuéd, Genève

Jeudi 30 novembre 2006
Lausanne, Palais de Beaulieu

1. Introduction

Une nouvelle réalité sociale: le chômage durable

Dès le milieu des années nonante, un chômage durable (autrement dit structurel) a fait son apparition en Suisse. Mais on ne commence à accepter ce fait que depuis peu de temps, alors que les chiffres sont parlants depuis longtemps. Il y avait 24'841 chômeurs longue durée à la fin du mois d'octobre 2006 en Suisse (statistique du Seco) et 6'500 demandeurs d'emploi non chômeurs à Genève (Ocstat). Rappelons que les principaux déterminants de cette situation, notamment décrits par le professeur Fluckiger¹ sont le manque de qualification, l'âge, la santé, l'origine culturelle, les effets stigmatisant du chômage, les salaires peu attractifs, la concurrence élevée, la fiscalité peu incitative. Cette liste n'est (malheureusement) pas exhaustive. Cela rejoint également le constat de tous les professionnels qui travaillent au jour le jour dans les dispositifs d'insertion.

Les perspectives d'évolution du marché de l'emploi, et ses effets sur le chômage durable, sont incertaines. Selon les informations à disposition, nous ne voyons pas de signes positifs à court ou à moyen terme. Les effets de la démographie commencent tout juste à être abordés dans les analyses, et ils ne devraient être significatifs qu'après 2015.

Dans l'intervalle, l'émergence des «*exclus*» de l'AI, dans le cadre de l'augmentation des exigences pour l'octroi d'une rente, et la révision des rentes actuelles, pouvant mener à leur suppression partielle ou totale, contribue à la création d'une nouvelle catégorie sociale par défaut: les «*inadaptés au marché de l'emploi non handicapés*», pourtant capables et désireux de travailler.

Ces personnes, situées dans un «*entre deux*», sont le plus souvent bénéficiaires de l'aide sociale ou tournent dans le carrousel des mesures d'insertion, passant d'un emploi temporaire à un stage en entreprise d'insertion ou une formation, avec également des périodes d'inactivité.

Ainsi, à Réalise (www.realise.ch), chaque année des dizaines de personnes restent sans perspectives, faute d'un marché de l'emploi. Elles terminent bien le stage, durant lequel elles développent leurs compétences. Mais soit leurs compétences restent insuffisantes en regard des exigences du marché de l'emploi, soit il n'y a simplement pas assez d'emplois pour qu'une opportunité s'offre à elles.

Pour nombre de ces personnes, ce retour à l'inactivité signifie une perte rapide des acquis des mesures d'insertion. Ce «*retour à la case départ*» est à la fois socialement dramatique et très coûteux pour la collectivité. Les propositions qui suivent avancent des solutions pour ces personnes et s'inscrivent dans une recherche de compléments aux mesures actives existantes.

Il faut souligner que la vocation des entreprises d'insertion, telle que Réalise, n'est pas de garder les personnes sans perspectives d'insertion au-delà d'une durée définie, soit par elles-mêmes, soit en fonction des bases légales (Laci, lois

¹ Dunand C. Dupasquier A.L, «*Travailler pour s'insérer*». Des réponses actives face au chômage et à l'exclusion: les entreprises d'insertion. Préface du prof. Flueckiger, Edition les, Genève, à paraître

cantonales). Sinon, leur fonction de passerelle dans le dispositif de réinsertion serait annulée. Car le total des places qu'elles ont à offrir serait rapidement et durablement occupé par un nombre de bénéficiaires potentiels, qui dépasse de beaucoup l'offre de places de stage de réinsertion. Il s'agit donc de trouver une solution externe.

Travailler pour exister: un besoin durable

Comme l'ont montré R. Castel et D. Méda² le travail est, et restera, le principal facteur de socialisation dans la société d'aujourd'hui. Il faut beaucoup de ressources pour vivre sans emploi, sans pourtant se désaffilier de cette société. Il faut apprendre à se débrouiller avec les minima sociaux, il faut pouvoir se forger une identité en dehors du cadre d'un travail salarié et il faut pouvoir se socialiser par d'autres canaux que les relations professionnelles nouées pendant l'emploi. Les artistes, intermittents du spectacle, et étudiants, survivent grâce à des petits boulots, au chômage et à l'aide sociale. Ils sont dans cette situation d'incertitude chronique et ont des revenus souvent limités. Mais cette catégorie de la population est largement minoritaire et loin d'être dépourvue en ressources (réseaux sociaux, compétences).

Sur le terrain, on constate que moins les gens possèdent (globalement) de ressources, plus ils ont besoin de travailler pour exister. Il se trouve que la grande partie des demandeurs d'emploi «*de longue durée*», a justement peu de ressources.

Ainsi, on peut affirmer que ceux qui ont le plus besoin d'avoir un emploi ont le moins de chance d'en décrocher un. Un artiste bien implanté dans la société, un comédien, aura plus de facilité pour trouver un emploi fût-il alimentaire, du fait de son réseau social élargi, de sa formation et de son expérience de vie souvent étendue, qu'une personne sans qualification et maîtrisant mal le français.

Dans cette perspective, on peut constater que la majorité des demandeurs d'emploi peu dotés en ressources n'ont pas d'autre choix que de travailler pour exister. Sans activité professionnelle, le risque est grand qu'ils se marginalisent, s'éloignant ainsi progressivement de la société.

Les propositions de développement d'un marché de l'emploi complémentaire n'ont pas d'autre but que de répondre spécifiquement au besoin de rester en activité des demandeurs d'emploi qui n'arrivent pas, malgré les mesures actives mises en place, à décrocher un contrat de travail.

Après cette introduction, l'objectif de ce texte est de proposer:

- une définition du marché complémentaire de l'emploi;
- de montrer sa fonction subsidiaire à celle du marché de l'emploi principal;
- de présenter les opportunités du marché complémentaire au sein des organisations de l'économie sociale et solidaire;
- de montrer les limites de ce marché complémentaire et les points à régler.

Ces propositions ne résultent pas d'une recherche académique mais de réflexions issues de près de vingt ans d'engagement dans l'insertion par l'économique à Réalise, de confrontation avec des collègues au sein du Conseil Romand des

² Castel, R., 1995, «*La métamorphose de la question sociale : Une chronique du salariat*», Ed. Fayard, Méda, D., 1995, «*Le travail, une valeur en voie de disparition*», Aubier: «Alto».

Entreprises d'Insertion et d'analyse des expériences d'autres pays confrontés, avant la Suisse, à un chômage durable.

2. Quatre piliers pour l'insertion et la lutte contre l'exclusion

Avant de présenter ces propositions, il s'agit de les situer dans le cadre des priorités en matière de lutte contre le chômage et l'exclusion. Dans un article³ récent, nous avons proposé quatre piliers pour attaquer ce problème, à l'instar des piliers bien connus de la politique de lutte contre la drogue qui s'est imposée au niveau national.

Il y a tout d'abord deux piliers qui sont en voie d'être partagés à ce jour par les décideurs de ce pays: premièrement la nécessité d'une politique d'augmentation massive des qualifications des demandeurs d'emplois peu ou pas qualifiés. Deuxièmement, la priorité à une insertion rapide des demandeurs d'emploi proches des attentes du marché. Ces deux piliers reviennent à adapter les demandeurs d'emploi au marché tel qu'il est, avec ses nouvelles exigences de qualification, de flexibilité et de mobilité.

Deux piliers additionnels nous semblent nécessaires pour assurer un dispositif global cohérent. D'abord, une promotion économique plus articulée au profil des demandeurs d'emploi, puis la possibilité de prévenir la précarité, l'exclusion et la pauvreté, en maintenant les personnes en activité. Ces deux nouveaux piliers reviennent à adapter le marché de l'emploi au profil des demandeurs qui ne peuvent eux s'y adapter.

La suite de l'exposé découle logiquement de cette perspective. L'acceptation de l'un et de l'autre pilier a fait son chemin depuis 2005. Mais les conséquences opérationnelles d'une telle vision sont encore peu visibles.

Une promotion économique plus articulée au profil des demandeurs d'emploi sort du propos de cet article. Le développement d'un marché complémentaire de l'emploi est, à ce jour, la seule idée qui nous semble à même de répondre à ce besoin de maintien en activité, seule mesure à même de prévenir l'exclusion et la marginalisation. C'est aussi la seule piste qui semble opérationnelle à court terme et acceptable dans le contexte politique actuel.

En effet, il semble peu réaliste de trouver une manière d'obliger les entreprises à engager les demandeurs d'emploi dont elles n'ont pas forcément besoin. Tout au plus, semble-t-il possible d'inciter à recruter localement en priorité, pour limiter «l'importation» de main-d'œuvre européenne dans les cantons limitrophes. En ce qui concerne les services publics, étant donné la situation des finances publiques de la majorité des collectivités, l'heure est plutôt au gel des effectifs, voire à leur réduction.

En l'état des dispositions légales, il n'existe pas de dispositif par lequel des demandeurs d'emploi de longue durée puissent accéder à une activité professionnelle non limitée dans le temps, sauf dans le Jura. Le maintien du chômeur dans un carrousel de mesures d'insertion a déjà été cité plus haut comme une stratégie onéreuse et peu efficace. La priorité devrait être de maintenir le lien social par une activité professionnelle. Sauf à «*invalidiser*» les demandeurs d'emploi ni

³ Le Temps, 27 mars 06: rubrique éclairage: «*Quatre priorités pour la lutte contre le chômage en Suisse*»

réinsérables, ni reconnus comme invalides, le marché complémentaire apparaît à ce jour comme une stratégie pragmatique, qui connaît également des limites, mais qui est capable d'apporter des solutions à ceux dont les besoins ne peuvent être comblés dans la situation actuelle.

3. Le marché de l'emploi complémentaire: une mesure additionnelle au dispositif d'aide sociale et de réinsertion

La littérature portant sur les mesures actives du marché de l'emploi est limitée en Suisse. Celle portant sur le marché complémentaire, comme mesure active spécifique et additionnelle, l'est encore plus. C'est d'ailleurs plus largement tout le dispositif d'insertion qui nécessite d'être mieux défini et modélisé à travers des études à mener à l'avenir.

La première référence à un marché «secondaire» est donnée dès la fin des années 90. La progression de cette idée est lente en Suisse. C. Knoepfel de Caritas, bien connu maintenant pour ses études sur les nouveaux problèmes sociaux, utilise le concept du marché complémentaire dès 2001⁴. Selon les informations à notre disposition, trois visions se dégagent actuellement:

- Le marché complémentaire recouvre l'ensemble des emplois aidés, service civil, ateliers protégés, emplois temporaires, emplois à salaire partiel, etc.;
- Le marché complémentaire ne comprend que les emplois à salaire partiel, job à 1'000 francs;
- Le marché complémentaire englobe les emplois solidaires (en projet à Genève, actifs au Jura) et les emplois en atelier protégé.

La réflexion nous a mené à penser que seule la 3ème approche serait opérationnelle en Suisse, même si elle recouvre des places de travail qui ne répondent que partiellement à la définition d'un marché de l'emploi.

Dans notre perspective, le marché complémentaire de l'emploi est destiné spécifiquement à un public-cible précis: les demandeurs d'emploi sans perspectives de réinsertion à court terme.

Son objectif prioritaire est l'insertion sociale et non l'insertion professionnelle sur le marché principal. Cette dernière peut toutefois être une conséquence heureuse d'une période de travail sur le marché complémentaire, qui aurait permis de retrouver avec le temps des compétences en adéquation avec les exigences du marché de l'emploi principal.

Notre proposition de définition est de qualifier comme emploi sur le marché complémentaire de l'emploi, l'ensemble des emplois aidés, créés pour permettre aux exclus du marché de l'emploi principal de rester en activité pour prévenir leur désinsertion. Il faut relever que, dans notre vision, le marché complémentaire de l'emploi est une mesure additionnelle à celles qui ont été développées dans le cadre des politiques de chômage et des politiques sociales.

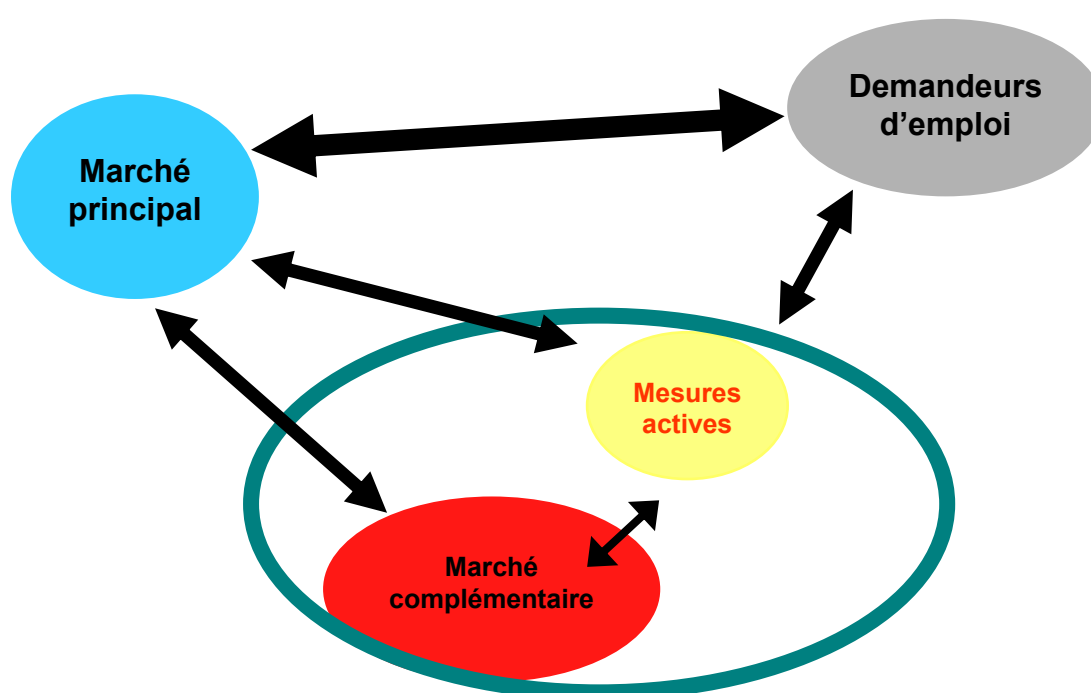
⁴ KNOEPFEL Carlo, GRAWEHR Andrea (2001), «*Le marché du travail complémentaire: un concept d'intégration sociale et professionnelle efficace?*», in Sécurité sociale, 3/2001, p. 156-158.

KNOEPFEL Carlo, GRAWEHR Andrea (2001), «*On n'a jamais fini d'apprendre: Le marché du travail complémentaire: un concept réussi pour l'intégration sociale?*», in MT-Agenda, 5/2001, p. 13 -14.

Il faut en outre insister sur le fait que le marché complémentaire n'existe que dans le but de maintenir les demandeurs d'emploi dans des activités non limitées dans le temps, contrairement aux mesures actives dans un but de réinsertion rapide sur le marché principal. Et il n'a de sens qu'en complément du marché de l'emploi principal avec qui une passerelle doit être en permanence assurée.

Dans cette approche, le marché de l'emploi complémentaire englobe les emplois en ateliers protégés (adaptés) et les emplois solidaires (Jura, bientôt à Genève). Les ateliers protégés sont connus de longue date. Les emplois solidaires, proposés dans la nouvelle loi genevoise contre le chômage, qui existent à petite échelle dans le canton du Jura (28 places à ce jour selon nos informations), sont novateurs.

La figure suivante illustre le dispositif avec un marché complémentaire:



Mesures actives: formations, ETF, ETS, stage en entreprise d'insertion, etc

Il faut relever que le marché complémentaire est une mesure active distincte de celles que nous connaissons déjà et qui sont toutes limitées dans le temps (emplois temporaires cantonaux ou fédéraux, programmes d'occupation communaux, emplois temporaires subventionnés...).

Dans notre perspective, nous ne séparons plus les personnes, en situation de handicap, actives en ateliers protégés, des demandeurs d'emploi non handicapés. Nous considérons qu'il y a une communauté d'actifs avec des «*besoins spécifiques*» par rapport à l'emploi, quel que soit leur statut administratif (Laci, AI, aide sociale, revenu minimum).

Enfin, notre approche distingue les entreprises d'insertion du marché complémentaire de l'emploi, contrairement à un amalgame courant. Le marché complémentaire sera à terme, si la disposition est validée dans les cantons, constitué

de places de travail dans une multitude d'institutions et non pas au sein d'entreprises d'insertion ou de programmes d'insertion.

Les entreprises d'insertion pourront à l'avenir placer sur le marché principal, ce qui restera le but premier. Mais elles pourront aussi placer, «*par défaut*», sur le marché complémentaire. Leur rôle de passerelle sera élargi d'autant.

Si le principe d'un marché de l'emploi complémentaire est validé au plan théorique, la question qui se pose est celle de savoir dans quelles organisations il sera pertinent de développer ces emplois. À notre avis, à ce jour seules les organisations de l'économie sociale et solidaire sont à même de proposer des places insérantes et qualifiantes, sans risquer une concurrence déloyale ou une substitution des emplois publics.

4. Le développement du marché complémentaire au sein de l'économie sociale et solidaire

Il faut tout d'abord rappeler ce qui caractérise les entreprises de l'ESS. Ces entreprises placent l'individu au centre de leurs initiatives et de leurs pratiques et assurent en interne des dynamiques participatives et démocratiques. Elles mènent des activités basées sur des critères éthiques, sociaux et écologiques. Le profit n'est pas le but de ces entreprises et elles agissent principalement au niveau local.

Les entreprises de l'ESS sont: des entreprises associatives, des coopératives, des S.A. ou des Sarl sans but lucratif ou des fondations. Elles sont nombreuses en Suisse et ne savent pas toujours qu'elles participent d'une manière d'entreprendre originale qui n'est ni l'Etat, ni une entreprise à but commercial.

Leur visibilité est encore faible en Suisse; pourtant à Genève plus de 6% du marché de l'emploi salarié se trouve au sein d'organisations de l'ESS (en France la moyenne se situe vers 10%). Alors que l'appellation «*entreprise de l'ESS*» reste nouvelle en Suisse, la plupart de ces organisations sont très connues et ont un grand besoin de forces de travail. On peut citer, à titre d'exemple et à Genève: l'Université Ouvrière de Genève, les coopératives d'habitation, les bains des Pâquis, Emmaüs, la Librairie coopérative du Boulevard, les Jardins de Cocagne...

L'intégration fait partie des valeurs de l'économie sociale et solidaire (la personne réside au centre du problème). Il n'y a peu, voire pas du tout, de risque d'exploitation des personnes, contrairement à ce que l'on pourrait craindre en plaçant des personnes en emploi solidaire au sein d'une entreprise à but commercial. Il n'y a pas non plus de risque de substitution des emplois publics par des chômeurs, comme c'est souvent le cas à ce jour avec les emplois temporaires au sein des administrations.

Les organisations de l'ESS présentent une grande diversité de métiers et de postes de travail dans des activités économiques sensées et qualifiantes. Et elles mènent des activités utiles à la collectivité telles que des services de proximité dans le domaine de la santé, du social et de l'éducation, ainsi que des activités sportives, culturelles ou de solidarité. Il y a à ce jour de nombreuses opportunités qui demandent des forces de travail, nous pouvons citer à titre d'exemple: des nouveaux besoins sociosanitaires, d'intégration et de formation, la gestion de l'environnement,

les économies d'énergie et les énergies renouvelables. Il y a également un gros potentiel pour développer des activités novatrices.

Mais les entreprises de l'ESS ne se réduisent pas à ce marché complémentaire, contrairement à ce qui est parfois déclaré. Comme nous l'avons vu plus haut, seules certaines entreprises de l'ESS ont pour finalité l'insertion sociale et professionnelle. Les autres poursuivent d'autres buts d'intérêt collectif, mais sont à même d'intégrer des emplois solidaires pour bénéficier de forces de travail supplémentaires.

Comment pourrait fonctionner le marché complémentaire dans l'ESS? Tout d'abord, il s'agit de définir des conditions-cadre précises par la création de bases légales cantonales adéquates et la mise en place de règles de qualité pour ces places de travail. Puis, une plateforme de placement et de suivi devrait être développée pour assurer l'interface entre les entreprises de l'ESS prêtes à engager des personnes en emploi solidaire et les personnes à placer. Et enfin, des financements publics seront nécessaires pour assurer la part des salaires non couverte par l'entreprise (voir plus bas).

Ensuite, il reste à préciser un certain nombre de conditions opérationnelles. Les personnes auront un contrat de travail ordinaire et un salaire, mais il faut définir les usages. Les Jurassiens ont, de leur côté, fixé le salaire à la hauteur du montant de l'aide sociale et des usages de la branche économique dans laquelle la personne travaille. L'employeur doit recevoir une subvention pour compenser la différence entre les revenus du travail et le salaire versé, mais il reste à définir comment calculer la capacité d'autofinancement des organisations de l'ESS. Les emplois solidaires sur le marché complémentaire seront ainsi des «vrais» emplois, mais adaptés et cofinancés par l'Etat.

5. Ce qu'il reste à définir: les limites du marché complémentaire

Les besoins en places d'emploi solidaire ne sont pas définis à notre connaissance. Ils vont se substituer, en partie, aux emplois temporaires cantonaux et aux contreprestations. Mais une évaluation précise reste à faire, avec une analyse du nombre de postes nouveaux à créer. Par ailleurs il s'agit d'évaluer le nombre de postes supplémentaires à créer au sein des organisations de l'ESS pour répondre à cette demande.

Les financements nécessaires et les transferts de charges entre assurances sont aussi à étudier, car «*in fine*» cette nouvelle disposition ne verra le jour que si les budgets publics sont à la hauteur. Il s'agira toutefois d'engager le débat sur le financement en gardant à l'esprit les coûts de l'inactivité (coûts sociaux et sanitaires) et du dispositif d'aide sociale.

Si les emplois solidaires sur le marché complémentaire semblent à même d'offrir une opportunité d'insertion sociale à de nombreuses personnes, ce n'est pas la nouvelle panacée du social. Des programmes d'emplois collectifs avec encadrement seront nécessaires pour certaines personnes en difficulté, mais exclues de l'AI, qui ne pourront travailler de manière autonome au sein d'une organisation. Les conditions d'accès à un emploi solidaire sont ainsi à étudier de près. Pour limiter les dépenses publiques, il y a fort à parier que des critères restrictifs seront proposés, comme par exemple: les critères d'accès à l'aide sociale qui tiennent compte du revenu du ménage. Dans une telle approche, de nombreuses personnes pourraient être écartées

d'une activité professionnelle dans un emploi solidaire, pourtant nécessaire à leur «*existence sociale*». Le marché complémentaire n'est pas non plus une réponse au besoin de lien social des personnes qui ne sont pas en mesure de travailler.

Enfin, les emplois solidaires vont obliger les entreprises de l'ESS à créer une nouvelle catégorie de salariés, pour qui la fixation du niveau de rémunération ne pourra se faire de manière autonome (selon les barèmes internes à l'organisation). Il s'agira de gérer des personnes de fonction équivalente, mais rémunérées de manière distincte et a priori inférieure dans la même organisation. Définir des fonctions spécifiques pour les auxiliaires en emploi solidaire, par rapport aux salariés en fonction, est certainement une piste. Mais les questions seront nombreuses et dans plusieurs cas les CCT vont nécessiter des aménagements.

6. Pour conclure...

L'ESS ne se limite pas à une fonction d'insertion, qui ne représente qu'un rôle parmi tant d'autres. Mais dans le contexte actuel d'un chômage massif (dans certain cantons), l'ESS est en mesure de contribuer concrètement à la prévention de la marginalisation des demandeurs d'emploi de longue durée.

Le marché complémentaire de l'emploi apparaît comme une réponse économique (plutôt que de ne rien faire), sociale (créatrice de lien social) et solidaire (contribuant au développement d'actions d'intérêt collectif) au chômage durable. Les entreprises de l'économie sociale et solidaire (entreprises associatives, coopératives, fondations, SA sans but lucratif) nous semblent particulièrement bien placées pour proposer des emplois solidaires.

Sur le terrain, cela fait des années que nous militons pour la mise en place d'un marché complémentaire de l'emploi, faute d'avoir trouvé une autre manière concrète et à court terme de prévenir la marginalisation des demandeurs d'emploi de longue durée. Comme cela a été relevé durant les débats de cette journée, il y a déjà, en Suisse, plus de 100'000 emplois subventionnés dans le secteur agricole, au motif de la gestion du paysage et du maintien d'une production locale. Dans le domaine du handicap, ce ne sont pas moins de 1'500 places de travail adaptées qui existent déjà, seulement à Genève. En prenant un peu de recul, nos propositions n'ont ainsi rien de très original ou de très novateur. Le lien social est tout aussi important que l'intégration de personnes en situation de handicap et qu'une agriculture locale.

Des places sur un marché complémentaire de l'emploi amélioreront aussi beaucoup les résultats du dispositif de réinsertion, aujourd'hui limité par l'étroitesse du marché principal. En effet, à la sortie d'une mesure d'insertion et en l'absence d'opportunités sur le marché principal, chacune et chacun pourra accéder à un emploi solidaire à la place de se retrouver inactif. Le marché complémentaire ouvre ainsi la porte à un nouveau plein emploi, sur un marché adapté.

Le marché complémentaire permettra en outre de montrer qu'en adaptant le travail, il n'y a plus que des personnes inemployées. Personne n'est inemployable! Ainsi, d'une position souvent décriée de «*brancardier*» de l'économie dominante, les professionnels du social contribueront aussi à explorer d'autres voies, comme celle qui mène à une économie plus sociale et plus solidaire.