

## L'impact de la 4ème révision de la LACI sur les programmes d'emplois temporaires subventionnés: constats et recommandations

*Dossier préparé par: Michel Cornut, Chef du service social de Lausanne*

*Décembre 2011*

**Avertissement:** Le contenu des «dossiers du mois»  
de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es

## RESUME

La Suisse a connu, au début des années 1990, une très forte expansion du chômage ainsi que de la demande d'aide sociale publique. Depuis lors, le nombre de demandeurs d'emploi et d'assisté-es demeure élevé, et cela quand bien même les cantons ont mis sur pied d'importants dispositifs visant la réinsertion des personnes concernées ou, à défaut, la reconstitution de leurs droits à l'indemnité journalière de chômage, via notamment les mesures relatives au marché du travail.

Or, la 4<sup>e</sup> révision de la loi fédérale sur l'assurance chômage (LACI), entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> avril de cette année, a brutalement mis fin à ce dispositif. Elle prévoit en effet qu'un gain réalisé dans le cadre d'une mesure relative au marché du travail financée par les pouvoirs publics n'est pas - n'est donc plus - assurée.

Aussi paraît-il opportun d'avancer ici, s'agissant du sort à réserver par les collectivités publiques à ces mesures, quelques recommandations relevant à la fois du droit et de la déontologie de l'action sociale.

## RIASSUNTO

La Svizzera, all'inizio degli anni '90, ha conosciuto una forte espansione della disoccupazione così come della domanda di assistenza pubblica. Da allora, il numero di cercatori di impiego e di assistiti resta elevato, e questo malgrado i cantoni abbiano creato importanti dispositivi per il loro reinserimento o, alla peggio, per il rinnovo del loro diritto alle indennità giornaliere di disoccupazione, attraverso in particolar modo le misure del mercato del lavoro.

La 4<sup>e</sup> revisione della legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI), entrata in vigore il 1<sup>er</sup> aprile di quest'anno, ha brutalmente messo fine a questo dispositivo. Essa prevede in effetti che un guadagno realizzato nel quadro di una misura relativa al mercato del lavoro finanziata dall'ente pubblico non sia – dunque non sia più – assicurato.

Così, sembra opportuno proporre qui, poiché si tratta della sorte da riservare da parte delle collettività pubbliche a queste misure, qualche raccomandazione proveniente sia dal diritto sia dalla deontologia dell'azione sociale.

## La fin du «mouvement perpétuel»

La Suisse a connu, au début des années 1990, une très forte expansion du chômage ainsi que de la demande d'aide sociale publique<sup>1</sup>. Depuis lors, le nombre de demandeurs d'emploi et d'assistés demeure élevé, et cela quand bien même les cantons ont mis sur pied d'imposants dispositifs visant la réinsertion des intéressés ou, à défaut, la reconstitution de leurs droits à l'indemnité journalière de chômage. Des cantons qui avaient même réinventé le mouvement perpétuel: toute personne en fin de droit se voyait assignée à un emploi temporaire subventionné grâce auquel elle pouvait cotiser le temps nécessaire à l'ouverture d'un nouveau droit... La 4<sup>ème</sup> révision de la loi sur l'assurance chômage a brutalement mis fin à ce dispositif, la loi révisée prévoyant en effet que:

*«Un gain réalisé dans le cadre d'une mesure relative au marché du travail financée par les pouvoirs publics n'est pas assuré (...) (art. 23 al. 3 bis LACI)».*

Les «mesures relatives au marché du travail» sont définies à l'article 59 LACI. Elles «comprennent des mesures de formation, des mesures d'emploi et des mesures spécifiques». Sont notamment réputées «mesures d'emploi» les emplois temporaires qui entrent dans le cadre de programmes organisés par des institutions publiques ou privées à but non lucratif, de stages professionnels dans une entreprise ou une administration ou encore de semestres de motivation destinés aux assurés cherchant une place de formation au terme de leur scolarité obligatoire. Les mesures précitées ne donnent cependant pas lieu au versement d'un salaire, et elles ne permettent par conséquent pas de cotiser. Aussi, doit-on comprendre que l'art. 23 al. 3 bis LACI vise en réalité «tous les emplois que les pouvoirs publics subventionnent aux fins d'y accueillir des chômeurs» même s'ils ne correspondent pas strictement à la définition légale de la mesure relative au marché du travail. C'est au demeurant ce que précise l'ordonnance, au moins implicitement (art. 38 OACI):

1. *«Sont réputées mesures relatives au marché du travail au sens de l'article 23, al. 3 bis, 1<sup>ère</sup> phrase, LACI, les mesures d'intégration financées en tout ou partie par les pouvoirs publics».*
2. *«S'agissant des mesures visées à l'al. 1, les cantons veillent à ce qu'aucun gain assuré ne soit attesté à l'attention des caisses de chômage».*

Ainsi, dès le 1<sup>er</sup> avril 2011, les travailleurs qui occupent de tels emplois - dans le cadre des administrations publiques et des institutions privées d'intérêt public notamment - perçoivent-ils un salaire soumis à cotisation mais sans que cette dernière ne puisse être attestée auprès d'une caisse de chômage lors de l'examen du droit à l'indemnité. Autrement dit, la période d'emploi temporaire subventionné –

---

<sup>1</sup> Le nombre de chômeurs en moyenne annuelle passe, de 1989 à 1994, de 17'000 à 170'000; dans le même temps, les aides allouées annuellement par l'aide sociale passent, dans notre pays, de 1'500 à 3'500 millions de francs.

de mesure relative au marché du travail ou d'intégration – ne compte en principe pas comme une «*période de cotisation*» au sens de l'art. 13 LACI et cela quand bien même des cotisations ont été versées par l'employeur et par l'employé. On sait, suite à une demande d'avis de droit présentée par l'ARTIAS à ce sujet, que, sous l'angle strictement juridique, l'art. 23 al. 3 bis LACI ne prêterait pas le flanc à la critique<sup>2</sup>.

On sait, aussi, que l'application de ces nouvelles dispositions n'est pas toujours aisée, et que chaque programme cantonal d'emplois temporaires fait l'objet d'une analyse menée par les services compétents et le SECO (la frontière entre emplois tombant sous le coup de l'art. 23 al. 3 bis LACI et autres emplois créés au sein de la fonction publique notamment, n'est pas toujours très nette, et une appréciation au cas par cas s'impose).

Mais cette situation inédite pourrait amener les cantons à considérer qu'il n'y a plus lieu de proposer de tels emplois, le «*renvoi d'ascenseur*» à l'assurance chômage n'étant plus réalisé, ou encore que de tels emplois peuvent éventuellement être maintenus, mais sans donner lieu au versement d'un salaire, les travailleurs étant en quelque sorte assimilés à des stagiaires dont l'entretien est assuré par un régime social cantonal.

**Aussi paraît-il opportun d'avancer ici, s'agissant du sort à réserver par les collectivités publiques, aux emplois temporaires subventionnés ou programmes d'occupation<sup>3</sup>, quelques recommandations relevant à la fois du droit et de la déontologie de l'action sociale.**

## **1. Tout travail mérite salaire**

L'emploi, ou si l'on préfère le travail, même temporaire et subventionné, proposé à un chômeur ou à un assisté devrait être «*salarié*», sauf à aller à l'encontre non seulement de la morale commune («*tout travail mérite salaire*») mais aussi du processus d'intégration que l'on prétend soutenir. Un chômeur ou un assisté «*placé*» dans une entreprise, une institution, pour exercer le même emploi que d'autres salariés de cette entreprise, de cette institution, mais qui ne bénéficie pas, lui, de la rémunération de son travail, ne participe - objectivement et subjectivement - pas d'une démarche d'intégration mais d'une démarche d'exclusion: il est là, effectuant les mêmes tâches que ses collègues (qui cependant ne sont pas tout à fait ses collègues), mais il n'est pas un travailleur comme les autres, il demeure un chômeur ou un assisté qui, de fait, n'a pas été jugé digne d'occuper son emploi aux conditions usuelles.

---

<sup>2</sup> Avis de droit du 27 juillet 2011 du professeur Andreas Auer sur la constitutionnalité des articles 23 al. 3 bis LACI et 38 OACI.

<sup>3</sup> L'expression «*programmes d'occupation*» est issue d'une traduction littérale inadéquate de l'allemand «*Beschäftigungsprogrammen*». Le terme «*occupation*» ne désigne normalement pas, en français, un emploi usuel, alors que tel peut être le cas en allemand (et également en italien).

J'ai côtoyé des «*bénéficiaires*» de tels emplois, aides soignantes parmi d'autres aides soignantes, secrétaires parmi d'autres secrétaires, jardiniers parmi d'autres jardiniers, soumis à toutes les contraintes du rapport de travail salarié, mais sans le statut, les avantages, du salarié. Ils m'ont fait part de leur désarroi, quand bien même ils s'efforçaient par ailleurs de faire bonne figure, de participer aux «*pots*» des collègues en faisant comme s'ils étaient des leurs...

Nous en sommes là, malheureusement, en Suisse: nombre d'emplois créés depuis quelques années pour accueillir des chômeurs ou des bénéficiaires de l'aide sociale relèvent d'un système de prestation / contre-prestation dans lequel on astreint les intéressés à un travail, mais en s'affranchissant de la législation sur le travail et la sécurité sociale. Le contre-prestataire ne bénéficie pas du salaire de son travail, mais de l'allocation de ressources qu'il avait été contraint de demander justement parce qu'il ne trouvait pas de travail. L'exemple extrême, mais réel, étant celui de personnes licenciées puis placées ensuite en «*programme d'occupation*» dans la même activité que celle précédemment exercée – le salaire conforme aux usages professionnels et locaux étant remplacé par une indemnité de chômage ou une aide sociale, soit un revenu sensiblement réduit. Le contre-prestataire est entouré de collègues accomplissant les mêmes tâches que lui, mais il ne saurait se prévaloir comme eux des règles instituées en matière de santé et sécurité au travail par exemple.

Le travail non salarié est possible, juridiquement, lorsque le régime social qui l'institue en dispose ainsi, comme le fait la loi fédérale sur l'assurance-chômage, qui admet - dans le cadre de l'article 59 précité - l'existence de programmes d'emplois temporaires non salariés (s'ils ne font pas concurrence à l'économie privée)<sup>4</sup>. Mais chacun conviendra qu'il n'est guère admissible au regard de la déontologie du travail social. Et cela est d'autant plus vrai que l'on ne saurait assimiler la prestation financière d'un régime d'aide sociale à un salaire, même s'il s'agit, dans un cas comme dans l'autre, d'un revenu. Le salaire est versé «*au travailleur*», en contrepartie de son travail, et il est fixé selon la valeur attribuée à ce travail (qu'il

---

<sup>4</sup> Pour autant, il ne suffit pas qu'un emploi soit financé par les pouvoirs publics, ou qu'il soit qualifié par eux de mesure relative au marché du travail (ou de mesure d'intégration) pour que l'on puisse considérer, à priori, qu'il ne donne pas lieu à la conclusion au moins tacite d'un contrat de travail. A défaut de dispositions légales spécifiques, on se trouvera tout de même en présence d'un rapport de travail salarié, de droit public ou de droit privé selon les cas. Si l'employeur est une société de droit privé (les programmes d'emplois temporaires subventionnés sont le plus souvent organisés par des fondations ou associations agissant sur mandat d'une collectivité publique), les dispositions du Code des Obligations s'appliquent, notamment l'art. 320 CO selon lequel «*le contrat de travail n'est soumis à aucune forme spéciale*» et «*il est réputé conclu lorsque l'employeur accepte pour un temps donné l'exécution d'un travail qui, d'après les circonstances, ne doit être fourni que contre un salaire*». De même, si l'employeur est la collectivité publique elle-même, la législation ou la réglementation concernant les collaboratrices et collaborateurs de cette collectivité est en principe applicable, à moins que d'autres dispositions n'aient été prévues (par exemple l'application du Code des Obligations) pour des personnels auxiliaires tels que ceux exerçant des emplois temporaires subventionnés.

permette ou non d'atteindre le minimum vital). Il est par ailleurs soumis à cotisations aux assurances sociales. Alors que l'aide sociale est accordée «*au ménage*» qui la requiert, sans contrepartie, lorsque l'indigence est réalisée. Elle correspond au montant requis pour atteindre le minimum vital défini par l'autorité compétente. Elle n'est pas soumise à cotisations aux assurances sociales.

Précisons encore que rien n'interdit de prendre en compte, dans la détermination du salaire d'un emploi temporaire créé à des fins d'insertion, toutes les circonstances particulières. Si, pour quelque raison que ce soit, les attentes envers le travailleur sont objectivement limitées (ne serait-ce que temporairement, une période de réadaptation étant jugée nécessaire), le salaire sera fixé en conséquence et complété si nécessaire par un régime social (prestation complémentaire en faveur des familles, aide sociale).

Il va de soi, enfin, qu'il convient de distinguer emploi et activité bénévole<sup>5</sup> d'une part, emploi et formation (apprentissage, stage, etc.) d'autre part. Et qu'il y a naturellement un grand intérêt à promouvoir la formation des chômeurs ou des assistés. Mais quelques points de repères, là aussi, paraissent indispensables.

## **2. Distinguer clairement emploi et formation**

Les possibilités et conditions de formation existantes en Suisse sont connues. Il y a le contrat d'apprentissage, soumis aux exigences spécifiques du Code des obligations et de la Loi sur la formation professionnelle. Il y a toutes les filières de formation reconnues, elles aussi régies par la législation idoine, incluant des stages pratiques (où l'on admet que le travailleur perçoit un salaire réduit). Il y a, enfin, la possibilité pour les régimes sociaux de concevoir certains parcours de formation «*maison*», comprenant des cours ainsi que des stages pratiques. Dans le cadre de l'assurance invalidité, de l'assurance chômage, ou encore de l'aide sociale, certains organismes proposent des formations incluant des cours dispensés par les groupements professionnels (le cas échéant avec des dispositifs de reconnaissance et validation d'acquis) et des stages en entreprise. D'autres proposent des mesures intégrant à la fois rattrapage scolaire, activités créatives et finalement stages d'observation et d'orientation de courte durée. On admettra, naturellement, que de telles opportunités d'acquisition de compétences personnelles, sociales, professionnelles, ne soient pas considérées comme des emplois salariés. Elles relèvent d'une démarche essentiellement pédagogique, répondant à des objectifs ou résultats attendus documentés. Il ne s'agit pas d'une contre-prestation, mais d'une prestation de «*deuxième chance*» offerte à ceux qui, selon l'analyse de trajectoire conduite avec eux, en avaient manifestement besoin.

---

<sup>5</sup> Des activités bénévoles sont parfois proposées à des chômeurs ou à des assistés, ce qui est parfaitement admissible s'il y a véritablement volontariat.



Comment distinguer la formation de l'emploi? D'aucuns ont introduit des critères quantitatifs (la moitié au moins du temps de la mesure est consacrée à des cours par exemple) et sans doute ces critères peuvent-ils être utiles. Nous privilégierons, de notre côté, les aspects qualitatifs: des objectifs d'apprentissage mesurables ont-ils été fixés? Une évaluation périodique est-elle planifiée? La durée et les moyens de la mesure sont-ils adaptés, de cas en cas, aux objectifs fixés? La formation dispensée est-elle reconnue, de fait, sur le marché du travail (et la collaboration indispensable avec les branches professionnelles ou les entreprises a-t-elle été déployée<sup>6</sup>)? Quels que soient les critères retenus, les règles de la bonne foi devront prévaloir, lorsqu'il s'agit de savoir si l'on est en présence d'un emploi ou d'une formation.

### **3. Maintenir des emplois temporaires, à certaines conditions et pour certains publics**

Avons-nous encore besoin d'emplois temporaires subventionnés, proposés aux chômeurs ou aux assistés, dès lors qu'ils ne permettent plus de «reconstituer un droit LACI»? Nous répondons oui, certainement, s'il s'agit d'emplois destinés à accueillir des personnes éprouvant manifestement des difficultés à décrocher un job (ne serait-ce qu'en raison d'une trop longue période d'inactivité) pour leur offrir le tremplin dont elles ont besoin.

La plupart des personnes restées longtemps sans activité aspire en effet à la reprise d'emploi, mais aussi la redoute, au point de se tenir en échec à travers une inépuisable panoplie d'actes manqués (commis lors de l'entretien d'embauche ou lors de l'entrée en service par exemple). Il est hautement profitable, par conséquent, d'offrir aux intéressés l'opportunité d'un «*requinquage*», si l'on me passe cette expression. Les professionnels de l'insertion ne cessent en effet de le constater: retrouver l'estime de soi grâce à l'activité confiée dans un cadre adapté est, véritablement, un facteur clé de succès. Au point que l'on devrait sans doute admettre que de tels emplois puissent exister aussi - dans des limites et à des conditions clairement définies - dans l'économie privée, les partenaires sociaux n'ayant pas à craindre la concurrence de celles et ceux qui ne parviennent pas à s'adapter du jour au lendemain à toutes les contraintes et exigences de l'emploi salarié – lesquelles exigences sont, comme chacun sait, plus élevées que jamais. Eu égard aux besoins du terrain, le maintien d'une offre suffisante et diversifiée de tels emplois nous paraît s'imposer, en dépit des critiques récurrentes, mais mal étayées, qu'il est d'usage d'émettre à leur endroit.

### **4. Réaffecter des ressources aux politiques d'intégration – créer de «vrais» emplois**

Il n'en demeure pas moins paradoxal de restreindre partout les dotations, de prononcer des «*personal stop*» qui astreignent les personnels des services publics ou parapublics à une surcharge de travail chronique, préjudiciable à leur santé mais

---

<sup>6</sup> La formation s'inscrit-elle dans un système de reconnaissance et de validation des acquis?

aussi à la qualité des prestations délivrées aux usagers, et de financer par ailleurs des programmes d'emplois temporaires destinés aux demandeurs d'emploi que ces mêmes services publics n'ont pas été autorisés à engager normalement.

Ne perdons donc pas de vue l'essentiel: le changement auquel nous assistons depuis les années 1990, c'est le passage des politiques «*d'intégration*» sociale aux politiques «*d'insertion*» sociale. Les politiques d'intégration sont «*celles animées par la recherche de grands équilibres, l'homogénéisation de la société à partir du centre. Elles procèdent par directives générales dans un cadre national. Ainsi les tentatives pour promouvoir l'accès de tous aux services publics et à l'instruction, une réduction des inégalités sociales et une meilleure répartition des chances, le développement des protections et la consolidation de la condition salariale. Alors que les politiques d'insertion obéissent à une logique de discrimination positive: elles ciblent des populations particulières et des zones singulières de l'espace social, et déploient à leur intention des stratégies spécifiques. Mais si certains groupes, ou certains sites, sont ainsi l'objet d'un supplément d'attention et de soins, c'est à partir du constat qu'ils ont moins et qu'ils sont moins, qu'ils sont en situation déficitaire. En fait, ils souffrent d'un déficit d'intégration, comme les habitants des quartiers déshérités, les élèves à la scolarité ratée, les familles mal scolarisées, les jeunes mal employés ou inemployables, les chômeurs de longue durée...*»<sup>7</sup>.

Ainsi la fin du mouvement perpétuel est-elle l'occasion pour nos autorités de réfléchir aux politiques qu'elles entendent déployer. L'intégration, notamment à travers la création de «*vrais*» emplois, ou l'insertion, notamment à travers des programmes d'emplois temporaires subventionnés? Les deux sont nécessaires, assurément. Les politiques d'intégration préviennent l'exclusion (notre société paie le prix fort pour les avoir largement abandonnées) et nous aimerions suggérer que, partout où les dotations du service public sont notoirement insuffisantes, une part des ressources (considérables) affectées aux emplois temporaires leur soient réallouées. Les politiques d'insertion offrent, elles, une «*deuxième chance*» aux exclus, et nul n'ignore à quel point ils sont nombreux, et souvent désespérés. Pour eux, il convient de maintenir des emplois de réadaptation et plus généralement d'améliorer encore l'efficacité de nos interventions. Robert Castel, encore: «*Les politiques d'insertion vont se mouvoir dans cette zone incertaine où un emploi n'est pas assuré, même à qui voudrait l'occuper, et où le caractère erratique de certaines trajectoires de vie ne tient pas seulement à des facteurs individuels d'inadaptation. Pour ces nouvelles populations, les politiques d'insertion vont devoir inventer de nouvelles technologies d'intervention*»<sup>8</sup>.

Un point sur lequel nous n'insisterons jamais assez, enfin: la création d'un emploi - qu'il relève de la dotation ordinaire du service public ou parapublic ou qu'il relève d'un programme déployé au sein de ce service en faveur de demandeurs d'emploi

<sup>7</sup> Robert Castel, Les métamorphoses de la question sociale, Fayard, Paris, 1995, p. 418.

<sup>8</sup> Robert Castel, Les métamorphoses de la question sociale, Fayard, Paris, 1995, p. 422.



en difficulté – ne coûte pas plus cher à la collectivité, sur le moyen et long terme, que l'assistance (et cela d'autant plus si les coûts de la délivrance de celle-ci sont pris en compte<sup>9</sup>). Aussi convient-il d'analyser les besoins, dans le cadre d'une approche globale, systémique, pour déterminer la meilleure affectation possible des ressources disponibles: à l'assistance en faveur des exclus (ou, pour eux également, aux emplois d'insertion) ou, pour prévenir l'exclusion, aux emplois relevant de la dotation ordinaire du service public et parapublic dont on a tout intérêt à maintenir l'efficacité. Et l'on se souviendra que la création d'emplois est en tous les cas largement préférable à l'assistance, qu'elle est de nature à favoriser intégration et cohésion sociales d'une part, à améliorer la qualité de vie des travailleurs comme celle des usagers du service public d'autre part.

## Conclusion

Les cantons ont un grand intérêt à œuvrer dans trois directions complémentaires:

1. En collaboration avec les branches professionnelles et les entreprises: offrir des opportunités de formations aux chômeurs et assistés (notamment aux jeunes sans formation reconnue) qui en ont besoin en vue d'une insertion socioprofessionnelle durable;
2. Dans des limites et à des conditions clairement définies: maintenir une offre diversifiée d'emplois temporaires subventionnés «saliés», dans tous les secteurs de l'économie (et donc également auprès des entreprises), pour faciliter la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi éprouvant des difficultés particulières sur le marché du travail, notamment du fait d'un chômage de longue durée; s'abstenir, en revanche, d'assigner chômeurs et assistés à un travail non rémunéré (ce ne serait heureusement pas conforme au droit);
3. Avec le souci de la qualité des prestations du service public et parapublic: créer des emplois ordinaires au sein de ce service – au moins ceux dont la nécessité est clairement établie et dont le coût peut être compensé par les économies que cette création d'emplois permettrait de réaliser dans les régimes sociaux assistanciers.

Le «renvoi d'ascenseur» n'est plus possible? Saisissons donc l'occasion de repenser les politiques déployées, dans le respect du droit, avec le souci de l'insertion, mais aussi de l'intégration sociale. Avec un peu d'intelligence, nous en sortirons à la fois grandis et gagnants, même d'un point de vue financier.

---

<sup>9</sup> Délivrer 100 francs d'aide sociale coûte au moins 20 francs.