



CANTONS
ZÉRO CHÔMEUR
DE TRÈS LONGUE DURÉE

Le chômage en Suisse

Quatre vérités pour un défi

Michel Cornut

avec

Alexandre Antonin,
Dominique Froidevaux,
Jean-Noël Maillard,
Hubert Péquignot,
Pierre-Alain Praz

Octobre 2019

CARITAS romandes

Préambule

Les Caritas de Suisse romande ont mandaté Michel Cornut, ancien chef du service social de Lausanne, cofondateur et premier président d'Insertion Suisse, l'association faîtière des organisateurs de mesures actives de l'assurance-chômage, de l'aide sociale et de l'assurance-invalidité, pour proposer, ensemble, une nouvelle approche de l'insertion professionnelle.

Michel Cornut a aussi créé Mode d'emploi - Fondation pour l'acquisition et la certification de compétences, dont il fut le premier directeur. Il a collaboré à plusieurs publications en lien avec le chômage et l'exclusion. Pour les Caritas de Suisse romande, il a dressé un état des lieux synthétique du chômage en Suisse et les accompagne dans leurs réflexions tendant à proposer, ensemble, un nouveau mode de retour à l'emploi pour les chômeurs de longue durée.

Alexandre Antonin est directeur de Caritas Valais, Jean-Noël Maillard de Caritas Jura, Hubert Péquignot de Caritas Neuchâtel, Pierre-Alain Praz de Caritas Vaud. Dominique Froidevaux est directeur de Caritas Genève et enseignant à la Haute école de travail social - Genève. Caritas est active dans l'insertion des chômeurs depuis près de trente ans.

Abréviations

AI	Assurance-Invalidité
LACI	Loi sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité
OACI	Ordonnance sur l'assurance-chômage
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFS	Office fédéral de la statistique
OIT	Organisation Internationale du Travail
ORP	Office Régional de Placement
Seco	Secrétariat d'Etat à l'économie

« Les populations en situation de précarité économique et sociale, connues des travailleurs sociaux, font l'expérience de la disqualification sociale en ce sens qu'elles ont conscience de l'infériorité de leur statut et qu'elles se savent désignées comme des « pauvres », des « cas sociaux » ou des « inadaptés » de la civilisation. La disqualification sociale est donc avant tout une épreuve, non pas seulement en raison de la faiblesse des revenus ou de l'absence de certains biens matériels, mais surtout en raison de la dégradation morale que représente dans l'existence humaine l'obligation de recourir à l'appui de ses semblables et des services d'action sociale pour obtenir de quoi vivre dans des conditions décentes » (Paugam, 2016).

Sommaire

1.	La Suisse n'est pas le pays du plein emploi	4
1.1.	Qu'est-ce qu'un chômeur ?	4
1.2.	Combien de chômeurs, en Suisse ?	6
1.3.	Combien de chômeurs de longue et de très longue durée ?	9
2	La croissance ne résorbe pas le chômage	11
2.1.	Pourquoi sont-ils au chômage ?	11
2.2.	Qui est au chômage ?	13
2.3.	Quelles conséquences, pour les personnes concernées ?	15
3.	La réadaptation à l'emploi n'est guère possible qu'en emploi	18
3.1.	Quelles mesures, en faveur des chômeurs ?	19
3.2.	Quel est leur principe ?	19
3.3.	Les mesures favorisent-elles la reprise d'emploi ?	20
3.4.	Pourquoi résistent-ils ?	22
3.5.	Pourquoi peuvent-ils se tenir eux-mêmes en échec ?	24
4.	Il n'y a pas de chômage incompressible	26
4.1.	Sont-ils inemployables ?	26
4.2.	Les moyens manquent-ils ?	27
4.3.	Le travail manque-t-il ?	28
5.	Notre défi : une offre d'emplois inclusive	29
	Bibliographie	31

1.

La Suisse n'est pas le pays du plein emploi

1.1. Qu'est-ce qu'un chômeur ?

Pour s'affirmer comme le pays du plein emploi, la Suisse a créé sa propre définition du chômeur, qui ne correspond à aucune réalité administrative et ne procède d'aucune convention internationale. Mais des chiffres conformes aux standards de l'Organisation Internationale du Travail sont heureusement disponibles ; eux seuls autorisent des comparaisons avec d'autres pays.

Le « chômeur » apparaît, dans les pays industrialisés, au tournant du 20^{ème} siècle. Non que le chômage n'ait pas existé auparavant, bien sûr, mais qu'un ouvrier privé de travail n'eût pas été distingué, jusque-là, de la « masse des pauvres » (Topalov, 1994). Dès les années 1890, il fait l'objet d'un traitement différencié : « *si les chômeurs relèvent en principe des nouvelles bureaucraties du placement et de l'assurance, les pauvres sont renvoyés vers une assistance rationalisée par les nouveaux professionnels du social et de la méthode clinique* ». Une dépense publique anticyclique est alors préconisée, laquelle concerne « ceux qui sont capables et désireux de travailler : ceux-ci relèvent à proprement parler du chômage. Le résidu doit être discuté ailleurs en termes d'éducation et de prévention »¹.

En 1982, l'Organisation Internationale du Travail (OIT) précise ce qu'il faut entendre, selon elle, par « chômeur » : en résumé, **une personne sans emploi, disponible pour un emploi, à la recherche d'un emploi**² - au cours d'une période de référence. Sans doute cette définition correspond-elle à l'acceptation la plus commune³. L'OIT précise toutefois qu'une personne ayant travaillé une heure au moins au cours de la période de référence, alors qu'elle cherche à travailler davantage, n'est pas sans emploi ; elle n'est donc pas un « chômeur », mais une personne « en sous-emploi »⁴.

¹ Topalov, 1994, p. 409. Citation d'un discours d'Arthur Bowley (statisticien et économiste), à Londres, en 1911.

² Résolution concernant les statistiques de la population active, de l'emploi, du chômage et du sous-emploi, adoptée par la treizième Conférence internationale des statisticiens du travail (octobre 1982) - Organisation internationale du travail OIT, art. 10.

³ Wikipedia (avril 2019) : « Sont au chômage toutes les personnes au-dessus d'un âge déterminé, qui n'exercent pas d'emploi rémunéré ou ne sont pas travailleurs indépendants, sont disponibles pour travailler, et s'efforcent de trouver un emploi rémunéré ou de devenir travailleurs indépendants ».

⁴ La Résolution concernant la mesure du sous-emploi et des situations d'emploi inadéquat adoptée par la 16^{ème} conférence internationale des statisticiens du travail, octobre 1988, de l'OIT définit la personne en sous-emploi : « les personnes actives occupées qui présentent une durée de travail inférieure aux 90% de la durée normale de travail dans les entreprises, et qui souhaitent travailler davantage, et qui sont disponibles pour prendre dans les trois mois un travail impliquant un taux d'occupation plus élevé ».

Les assurances-chômage des pays membres de l'OIT ne font pas cette différence : pour elles, sont des « chômeurs » les personnes qui remplissent les conditions ouvrant droit à l'indemnité journalière de chômage - qu'elles soient des « chômeurs » ou des personnes « en sous-emploi » au sens de l'OIT⁵. En revanche, les assurances-chômage ne comptabilisent évidemment pas les personnes parvenues en fin de droit à l'indemnisation.

Aussi la plupart des pays établit-elle le nombre de chômeurs au sens de l'OIT d'une part, le nombre de chômeurs indemnisés, d'autre part. Le premier chiffre procède d'une convention et autorise une comparaison internationale. Le second correspond à une réalité administrative : il est le recensement des personnes dont le chômage est indemnisé selon les règles propres à chaque pays - la durée de l'indemnisation variant sensiblement d'un pays à l'autre. En France voisine, par exemple, l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) publie le taux de chômage établi selon les normes internationales, et c'est ce chiffre que retiennent le public et les médias. Alors que Pôle Emploi, de son côté, indique le nombre de demandeurs d'emplois inscrits ainsi que le nombre de personnes dont le chômage a été indemnisé (si l'on préfère : le nombre de bénéficiaires de l'indemnité de chômage).

Il en va tout autrement de la Suisse. L'Office fédéral de la statistique (OFS) établit bien, chaque trimestre, le nombre de « chômeurs » (et partant, le taux de chômage officiel) ainsi que le nombre de personnes « en sous-emploi » en Suisse - en se référant aux définitions de l'OIT (dont la Suisse est membre dès la création de cette organisation, en 1919). Mais les chiffres publiés par l'OFS ne retiennent guère l'attention des autorités et des médias, qui leur préfèrent, presque systématiquement, ceux du Secrétariat d'État à l'économie (Seco). Et si ce dernier communique le nombre de demandeurs d'emploi d'inscrits, il reste très discret sur le nombre de bénéficiaires de l'indemnité de chômage⁶. Surtout, il communique son propre taux de chômage, lequel est établi sur la base d'un recensement « maison » : le Seco utilise la même définition du « chômeur » que celle de l'OIT et de l'OFS (excluant donc les personnes « en sous-emploi »)⁷, mais ne recense toutefois que les seuls chômeurs qui sont inscrits auprès d'un ORP d'une part, et qui ne participent pas à un emploi temporaire (ou programme d'occupation) de l'assurance-chômage d'autre part - ces derniers n'étant pas considérés comme « immédiatement disponibles en vue d'un placement » et cela quand bien même ils peuvent être libérés du jour au lendemain s'ils trouvent un emploi (ils ne sont en effet pas libérés de l'obligation d'être aptes au placement comme peuvent l'être les chômeurs assignés à un cours).

Le chiffre publié par le Seco est donc un chiffre sui generis qui ne correspond à aucune réalité administrative (ce ne sont pas tous les chômeurs indemnisés, ni tous les demandeurs d'emploi inscrits) et ne repose sur aucune loi fédérale ni aucune convention internationale (ce ne sont pas non plus tous les chômeurs au sens de l'OIT, ni tous les chômeurs au sens de l'OIT inscrits auprès d'un ORP). Le résultat est spectaculaire : un « taux de chômage » réduit d'un bon tiers, par rapport à celui établi par l'OFS selon les standards internationaux ; d'aucuns parlent, ici, de fake news⁸.

⁵ C'est ce que l'on appelle, en Suisse, les personnes « en gain intermédiaire » : « Est réputé intermédiaire tout gain que le chômeur retire d'une activité salariée ou indépendante durant une période de contrôle. L'assuré qui perçoit un gain intermédiaire a droit à la compensation de la perte de gain » (art. 24 LACI).

⁶ Ce chiffre n'est pas publié, mais seulement à disposition : on le trouve au moyen de l'application Amstat, à laquelle on accède grâce à un lien sur le site internet du Seco.

⁷ « Sont des chômeurs les personnes annoncées auprès d'un Office Régional de Placement (ORP) qui n'ont pas d'emploi et sont immédiatement disponibles en vue d'un placement. Peu importe qu'elles touchent, ou non, une indemnité de chômage » - cette définition étant assortie de la restriction déjà évoquée : il suffit de travailler une heure par semaine pour ne plus être considéré comme étant « sans emploi » (mais seulement « en sous-emploi »). La situation sur le marché du travail, Seco (publication mensuelle).

⁸ « A l'époque des fake news, la population suisse pourrait mieux se porter si le Seco adoptait le critère de l'OIT pour mesurer le taux de chômage dans l'économie nationale. Sinon, les autorités politiques de ce pays vont continuer à croire que le chômage n'est pas un problème en Suisse », Sergio Rossi (professeur ordinaire à l'Université de Fribourg, directeur de la Chaire de macroéconomie et d'économie monétaire), Le Temps (01.04.2019). De notre point de vue : la mesure du taux de chômage OIT n'incombe pas au Seco mais à l'OFS, qui s'en charge déjà ; le Seco ne devrait communiquer que le nombre de chômeurs au sens de la Loi sur l'assurance-chômage (loi dont il est l'autorité d'exécution), respectivement le nombre de demandeurs d'emploi inscrits auprès d'un ORP.

1.2. Combien de chômeurs, en Suisse ?

La Suisse comptait, au 2ème trimestre 2019, 205'000 chômeurs, soit 4,2 % de la population active.

Selon l'OFS, notre pays comptait 205'000 chômeurs au 2ème trimestre 2019. Ainsi le taux de chômage établi selon les standards internationaux est-il, en Suisse, de 4,2 %⁹. Soit un taux assez proche de celui d'une majorité de pays de l'union Européenne, dont le taux de chômage moyen est cependant « plombé » par trois pays : l'Espagne, la Grèce et l'Italie - voir tableau 1 ci-dessous. Toujours selon l'OFS, sur les 243'000 chômeurs recensés, 111'000 étaient inscrits auprès d'un ORP, et 131'000 ne l'étaient pas. Au chiffre des chômeurs s'ajoute encore celui des personnes en sous-emploi, qui étaient au nombre de 365'000 - 7% de la population active, le taux de sous-emploi le plus élevé en Europe¹⁰.

Tableau 1 : Taux de chômage OIT comparés (source : OFS)

Pays	Chômage	Sous-emploi
	%	%
Suisse	4,2	7,0
Union Européenne*	6,3	3,4
Union Européenne sans l'Espagne, la Grèce et l'Italie (les 3 pays, sur 28, dont le taux de chômage dépasse 10%)	4,9	
Espagne	14	5,6
Grèce	18	5,2
Allemagne	3,1	2,8
France	8,3	5,1
Pologne	3,6	1,1

* Tous les pays de l'Union Européenne appliquent strictement les standards de l'OIT dans le calcul de leur taux de chômage.

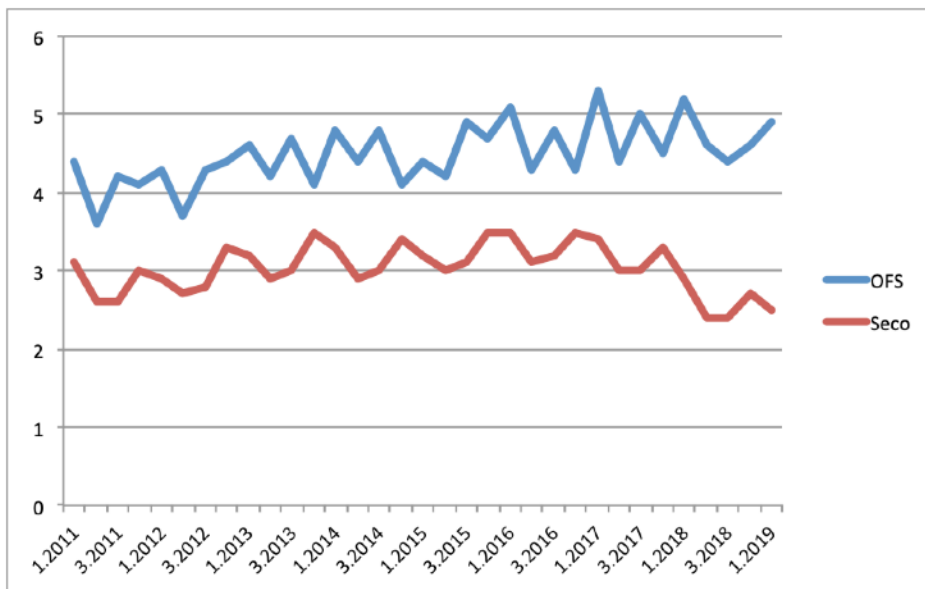
Ainsi, au 2ème trimestre 2019, notre pays comptait-il près de 600'000 personnes (plus de 10% de la population active) au chômage ou en sous-emploi - sans compter les personnes qui étaient disponibles pour un emploi mais avaient renoncé à chercher un emploi.

⁹ Communiqué de presse de l'OFS du 20 août 2019. L'OFS établit ses chiffres dans le cadre de l'enquête périodique suisse sur la population active (ESPA).

¹⁰ Communiqué de presse de l'OFS du 23 juillet 2019.

Le Seco considérait lui, que notre pays comptait 97'578 chômeurs au 31 juillet 2019, soit un taux de chômage de 2,1 %¹¹. Pour toute l'année 2018, il établissait le taux de chômage annuel moyen à 2.6 %¹² ; « presque le plein emploi (...) »¹³ affirmait-il. Cet optimisme étant toutefois tempéré par les autres chiffres publiés par le même Seco : au 31 décembre 2018, notre pays comptait 197'950 demandeurs d'emploi inscrits auprès d'un Office Régional de Placement (ORP), dont les 119'661 (60.4%) « chômeurs » comptabilisés pour établir le taux de chômage. Deux ans plus tôt, au 31 décembre 2016, on recensait 223'413 demandeurs d'emploi, dont 159'372 (71,3%) « chômeurs ». Ainsi, la « baisse du chômage » de 2017 et 2018 s'explique-t-elle, pour les deux tiers de celle-ci, par la diminution non pas du nombre de chômeurs, mais du nombre de chômeurs reconnus comme tels par le Seco - lequel est passé de 71.3 % à 60.4 % des demandeurs d'emploi inscrits¹⁴.

Graphique 2 - Évolution du taux de chômage en Suisse, 2011-2019 - Taux OFS et Seco



¹¹ Il y a donc davantage de chômeurs OIT inscrits auprès d'un ORP (le Seco en recense 119'661) que de chômeurs OIT inscrits auprès d'un ORP selon l'Enquête suisse sur la population active (102'000). Force est de constater, par conséquent, que même le nombre de chômeurs annoncé l'OFS est encore inférieur à la réalité : 17'000 personnes manquent à l'appel.

¹² La situation sur le marché du travail en mars 2019, 9 avril 2019.

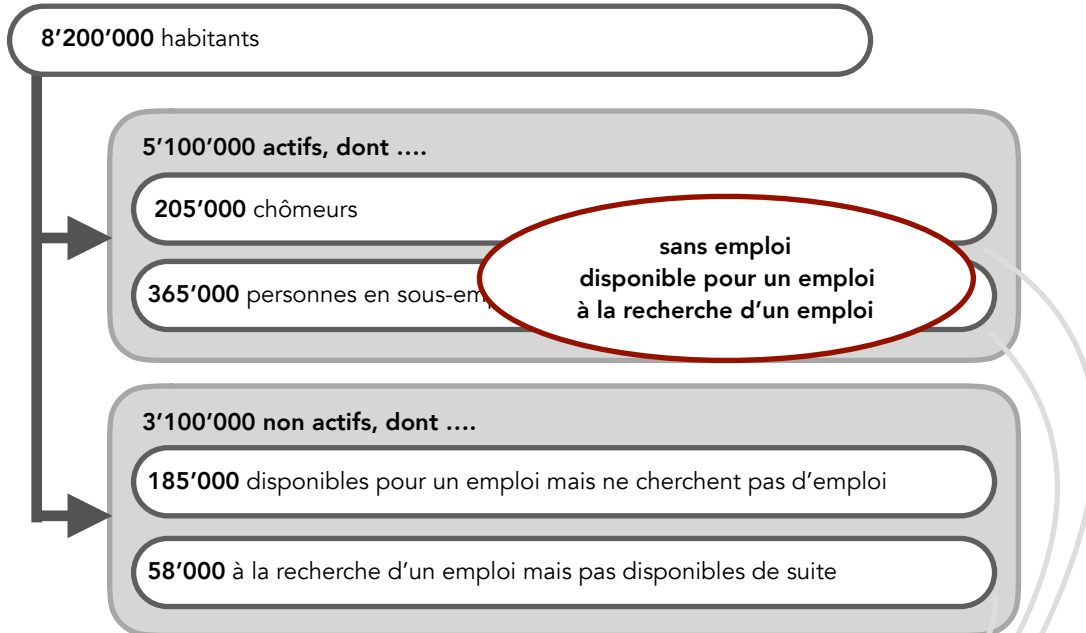
¹³ Communiqué de presse du Seco du 8 janvier 2019.

¹⁴ On comptait 37'425 personnes ayant bénéficié d'un gain intermédiaire, 9'305 personnes en emploi temporaire subventionné, 582 personnes en cours de perfectionnement, ainsi que 30'977 autres demandeurs d'emploi non chômeurs.

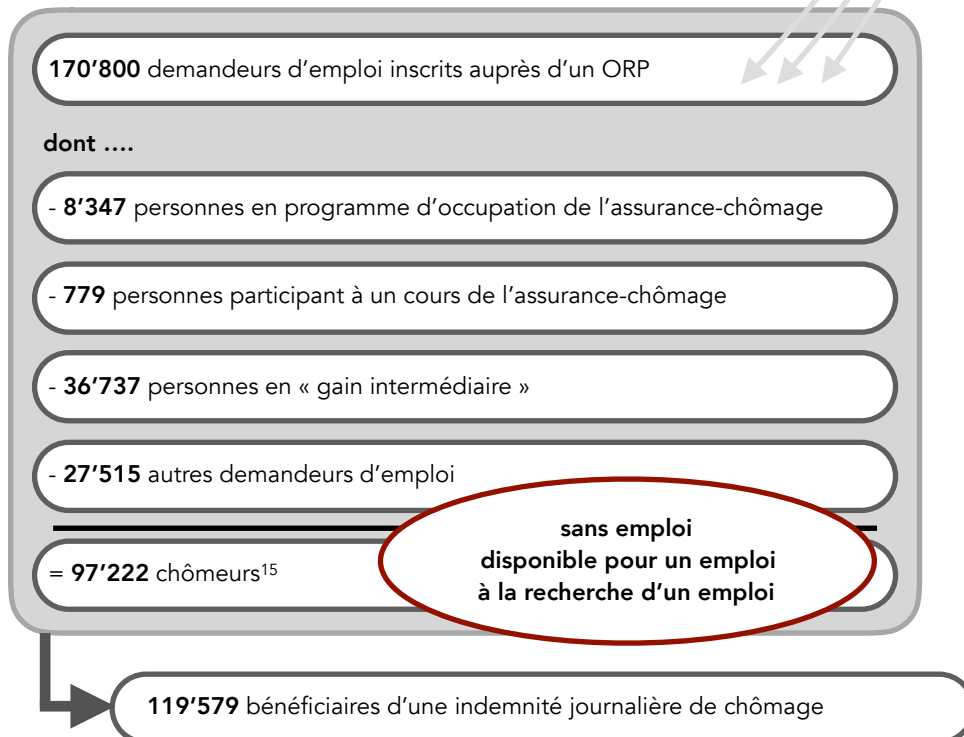
Le schéma ci-dessous permet d'acquérir une vision d'ensemble des chiffres du chômage et du sous-emploi ainsi que de la relation entre les chiffres de l'OFS et les chiffres du Seco.

- OFS : situation au 2ème trimestre 2019
- Seco : situation au 30 juin 2019.

Office Fédéral de la Statistique (OFS)



Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco)



¹⁵ Les chômeurs « Seco » répondent à la même définition que les chômeurs « OFS » (qui correspond à la définition de l'OIT). Mais il ne s'agit que d'une partie des chômeurs « OFS » : ceux qui avaient un intérêt à être inscrit auprès d'un ORP ce mois-là d'une part, et qui ne participaient pas à un programme d'occupation de l'assurance-chômage, d'autre part (alors que ces derniers sont aussi sans emploi, disponible pour un emploi et à la recherche d'un emploi).

1.3. Combien de chômeurs de longue et très longue durée ?

L'OFS précise que, sur 205'000 chômeurs, 84'000 étaient à la recherche d'un emploi depuis un an et plus.

Le chômage connaît un turn over très important : en novembre 2018 par exemple, on dénombrait 34'226 entrées au chômage pour 31'067 sorties ; en décembre 2018, 34'009 entrées pour 24'822 sorties ; en janvier 2019, 38'290 entrées pour 33'989 sorties. Ainsi les deux tiers des chômeurs sont-ils « remplacés » tous les 6 mois, et plus des trois quarts tous les 12 mois. Mais un chômeur sur sept est un « chômeur de longue durée » (12 mois et plus). Surtout : chaque mois, quelque 3'000 personnes parviennent en fin de droit à l'indemnité de chômage (en moyenne : 3'000 le 1er semestre 2019, 3'035 en 2018, 3'279 en 2017, 3'318 en 2016)¹⁶, le plus souvent après l'avoir perçue durant 18 mois. Seuls 15 % d'entre elles retrouvent un emploi dans les mois suivants¹⁷ ; la très grande majorité requiert l'aide sociale - dont le nombre de bénéficiaires ne cesse, logiquement, d'augmenter (voir chapitre 4.2.). Si donc la majorité des chômeurs connaît un chômage de transition entre deux emplois, un quart environ connaît un chômage de longue ou de très longue durée, un chômage d'exclusion.

Selon l'OFS, le nombre de chômeurs de longue durée (12 mois et plus) est passé de 84'000 à 93'000 entre les 4èmes trimestres 2017 et 2018, pour retomber à 91'000 au 1er trimestre 2019, puis à 84'000 au 2ème trimestre 2019. En janvier 2019, le Seco annonçait, lui, 16'116 chômeurs de longue durée. Mais on recensait, au même moment, 43'889 demandeurs d'emploi de longue durée (12 mois et plus, également) inscrits auprès d'un ORP, dont 32'886 avaient perçu une indemnité de chômage¹⁸. Ainsi **moins de la moitié des chômeurs de longue durée au sens de l'OIT (sans emploi, disponible pour un emploi, à la recherche d'un emploi) était-elle encore inscrite auprès d'un ORP, et moins d'un tiers d'entre eux était-il encore indemnisé**¹⁹. Mais combien sont-ils, en recherche d'emploi depuis deux, trois, cinq, dix ans ? De telles données ne sont malheureusement pas disponibles. On sait seulement que les services sociaux considèrent généralement que 20 % environ de leurs usagers sont des chômeurs : ils ne travaillent pas, sinon très ponctuellement, alors qu'ils sont vraisemblablement en mesure de travailler et désireux le faire²⁰. Si l'on retient ce chiffre, **la Suisse Romande compterait plus de 10'000 chômeurs de très longue durée à l'aide sociale** - soit 1 % de la population active (voir tableau 2, page suivante).

On relèvera enfin qu'une partie de ces chômeurs de très longue durée ne sont sans doute plus comptabilisés comme tels par l'OFS. Après plusieurs centaines de démarches infructueuses (dont la majorité sera restée sans réponse), elle aura renoncé à poursuivre sa recherche d'emploi. On considère alors que les intéressés se sont « retirés du marché du travail », ou qu'il ne font plus partie de la population active, alors même qu'ils ne demandent toujours qu'à travailler. En France, une expérimentation en cours (à laquelle nous reviendrons) dans 10 « micro-territoires » a montré que si un emploi de droit commun est proposé à toute personne intéressée, il y a deux fois plus de volontaires que de personnes encore inscrites auprès d'un service public de l'emploi²¹.

¹⁶ Situation sur le marché du travail en décembre 2018, Seco, 8 janvier 2019.

¹⁷ Voir note 20, page suivante.

¹⁸ Données non publiées, mais obtenues auprès du Seco (que nous remercions).

¹⁹ Pour rappel : une partie des demandeurs d'emploi, respectivement des bénéficiaires de l'indemnité de chômage, ne sont pas des chômeurs OIT mais des personnes « en sous emploi ».

²⁰ Il s'agit des bénéficiaires qui ne sont pas déjà en emploi, qui ne sont pas au bénéfice d'un certificat médical attestant d'une incapacité de travail, qui n'élèvent pas seuls des enfants en âge préscolaire, qui ne sont pas dans l'attente d'une bourse d'études, ou d'une prestation complémentaire pour familles, ou d'une rente de l'assurance invalidité, qui ne sont pas non plus à moins d'un an de l'ouverture du droit à une rente de vieillesse (ou d'une rente-pont).

²¹ Constat empirique rapporté par les responsables du projet Territoires zéro chômeur de longue durée.

Tableau 2 : Bénéficiaires de l'aide sociale demandeurs d'emploi en Suisse Romande²²
Selon derniers chiffres disponibles²³

Canton	Dernières données disponibles	Dossiers aide sociale	Personnes assistées	18-64 ans	Estimation chômeurs	Équivalents plein temps 2017
Fribourg	31.12.2017	5 292	9 832	6 980	1 396	112 823
Genève	31.08.2019	13 305	21 739	15 702	3 140	277 743
Jura	31.12.2017	1 469	2 350	1 668	334	33 406
Neuchâtel	31.12.2017	8 066	13 463	9 641	1 928	83 901
Valais	31.12.2013	3 148	5 310	3 770	754	131 279
Vaud	01.07.2019	16 167	25 915	18 253	3 651	341 033
Suisse romande			78 609	56 014	11 203	980 185

Tous les chiffres en italique sont des estimations

Seule une petite minorité de ces chômeurs bénéficiaires de l'aide sociale est encore inscrite auprès d'un ORP²⁴. Si dans tous les cantons, en effet, des bénéficiaires peuvent être adressés à un ORP, seul le canton de Vaud prévoit que « les demandeurs d'emploi au bénéfice du Revenu d'Insertion (RI) doivent, avec l'assistance de leur ORP, tout mettre en œuvre pour favoriser leur retour à l'emploi. En leur qualité de demandeurs d'emploi, ils sont soumis aux mêmes devoirs que les demandeurs d'emploi pris en charge par la LACI »²⁵. Dans la pratique toutefois, cette inscription à l'ORP des bénéficiaires de l'aide sociale est limitée dans le temps²⁶.

Contrairement au discours dominant, la Suisse n'est pas le pays du plein emploi : établi selon les normes internationales, son taux de chômage est de 4,2 % - un taux proche de celui d'une majorité de pays de l'Union Européenne. Surtout, le chômage de longue et de très longue durée demeure très important, alors que le nombre de personnes en sous-emploi est dramatiquement élevé. La plupart des personnes concernées n'est plus indemnisée et doit recourir à l'aide sociale. Aucun tour de passe-passe tendant à occulter cette réalité ne saurait nous en épargner les retombées multiples, indésirables aussi bien pour les personnes concernées que pour la collectivité.

²² Les chiffres en italiques sont des estimations. Les équivalents plein temps sont une estimation des banques cantonales romandes, selon le Rapport sur le produit intérieur brut romand, 24 mai 2018, p. 20.

²³ Dans les cantons où les statistiques mensuelles de l'aide sociale ne sont pas publiées sur internet, une demande de renseignement a été adressée, à laquelle il a été répondu ou non.

²⁴ Sur les 2'671 chômeurs parvenus en fin de droit en novembre 2018 : 412 (15 %) avaient, en janvier 2019, retrouvé un emploi ; 541 (20 %) étaient encore inscrits auprès d'un ORP ; 1718 (64 %) étaient des chômeurs de très longue durée non inscrits. La Situation sur le marché du travail en janvier 2019, Seco.

²⁵ Art. 23a Loi sur l'emploi.

²⁶ Environ 50 % des bénéficiaires de l'aide sociale sont adressés aux ORP, qui n'en « gardent » que 15 % (15.1 % en mai 2019 selon Statistique Vaud). L'unité commune ORP-CSR de Lausanne garde ses bénéficiaires 18 mois, après quoi l'inscription est reconduite ou non, selon évaluation au cas par cas.

2.

La croissance ne résorbe pas le chômage

2.1. Pourquoi sont-ils au chômage ?

Selon les économistes, la globalisation de l'économie aurait entraîné une telle évolution de l'offre d'emplois qu'une partie des demandeurs d'emploi ne serait plus en mesure d'y répondre.

Pourquoi le chômage de longue et de très longue durée demeure-t-il très élevé en Suisse, alors que la conjoncture économique est favorable, que plus de 38'000 places vacantes sont annoncées aux ORP²⁷ ? Une très brève revue de l'histoire du marché suisse de l'emploi permet de mieux cerner la situation dans laquelle nous sommes. Trois périodes particulières, en effet, peuvent être identifiées (Sheldon, 2010). 1920-1945 : les années de crise ; 1946-1973 : les trente glorieuses²⁸ ; 1974-2010 : les années de restructuration. Les années de crise voient l'offre d'emplois s'effondrer, le chômage devenir endémique. Les trente glorieuses voient l'offre d'emplois se développer continuellement, et le chômage disparaître. La dernière période ne ressemble ni à la première, ni à la seconde ; elle est tout à fait singulière : le chômage progresse régulièrement, avant de se stabiliser à un niveau élevé, alors même que, dans le même temps, l'emploi progresse lui aussi, à un rythme presque aussi soutenu que durant les trente glorieuses. Aujourd'hui, la Suisse crée même davantage d'emplois qu'elle n'a de chômeurs, mais tout se passe comme si elle ne les destinait pas à ses chômeurs ... Le tableau page suivante, portant sur la période 2014-2017, montre par exemple que, dans deux régions économiques, **seul 1,5 emploi créé sur 10 paraît avoir été occupé par un chômeur « indigène »**, les autres étant pourvus, principalement, par une main-d'œuvre qualifiée recrutée au sein de l'Union Européenne (voir la croissance démographique correspondante)²⁹.

²⁷ Situation sur le marché du travail, juillet 2019, Seco.

²⁸ Sheldon les appelle « les années de boom ».

²⁹ Entre 2007 et 2017, la Suisse a accueilli 580'000 Européens sur son sol (pour une population active totale de 5'042'000 personnes en 2017). Elle accueille quotidiennement 315'000 frontaliers. Remarks by Ambassador Urs Bucher, Head of the Mission of Switzerland to the European Union, 22 octobre 2018. S'ajoutent à cela 35'000 travailleurs détachés.

Tableau 3 : Évolution comparée de deux régions suisses³⁰

Arc Lémanique : Genève, Vaud, Valais

Mittelland : Berne, Fribourg, Jura, Neuchâtel, Soleure

Région	Emploi (données OFS)			Chômage (données SECO)			Population (données OFS)		
	2 014	2 018	Hausse	2 014	2 018	Baisse	2 014	2 017	Hausse
Arc Lémanique	740 600	794 000	53 400	41 206	32 792	8 414	1 570 594	1 613 522	42 928
Mittelland	740 000	774 000	34 000	29 520	24 462	5 058	1 825 579	1 859 557	34 000

Trois éléments expliqueraient cette situation paradoxale, qui n'aura cessé de s'aggraver, encore, depuis 2010 (année de parution du rapport Sheldon) : l'internationalisation croissante de la division du travail (les manufactures sont délocalisées en Europe de l'Est ou en Asie), le progrès technique (qui accroît les besoins en personnel hautement qualifié) et la tertiarisation du monde du travail (de 45,3% en 1970, la part des emplois du secteur tertiaire est passée à 75,4% en 2016). Ainsi, une partie de la population active suisse serait-elle devenue « inemployable » parce qu'elle ne serait pas en mesure de satisfaire les nouvelles exigences du marché de l'emploi. « L'inadéquation entre les qualifications des demandeurs d'emploi et la demande génère un chômage incompressible, même sur un marché du travail flexible comme en Suisse »³¹.

Mais force est de constater que cette explication n'est, au mieux, que partielle : même dans les branches qui ne requièrent a priori pas de qualifications particulièrement importantes, on peut trouver davantage de places vacantes que de chômeurs :

Tableau 4 : Nombre de chômeurs et de places vacantes dans quatre branches

Branche	Chômeurs (Seco - 31.12.2018)	Places vacantes (OFS 4ème trimestre 2018)
Industrie manufacturière	13 465	13 700
Hôtellerie - restauration	12 072	3 400
Transport - entreposage	3 469	3 600
Construction	11 685	5 400

Les branches économiques de l'OFS et du Seco ne correspondent pas exactement, en sorte que les données ci-dessus doivent être interprétées avec la plus grande prudence. Mais l'on peut tout de même considérer que, s'il y a inadéquation entre offre et demande, celle-ci ne concerne manifestement pas les seules qualifications objectives. D'autres facteurs interviennent ; aussi faut-il en savoir plus, et s'intéresser, encore, au profil et à la trajectoire des chômeurs de longue ou de très longue durée.

³⁰ Tableau réalisé par nos soins. Les régions sont celles définies par l'OFS.

³¹ Propos du chef économiste du Crédit Suisse, Agefi, 19.06.2018. La « demande » à laquelle il est fait allusion ici est celle des employeurs (demande en main-d'œuvre). Mais l'on parle habituellement (et c'est le cas dans ce document) de l'offre et de la demande d'emplois - le chômeur étant demandeur d'emploi.

2.2. Qui est au chômage ?

Tout le monde peut traverser une période de chômage. Mais certaines personnes sont manifestement plus exposées que d'autres au risque d'un chômage de longue durée et d'exclusion.

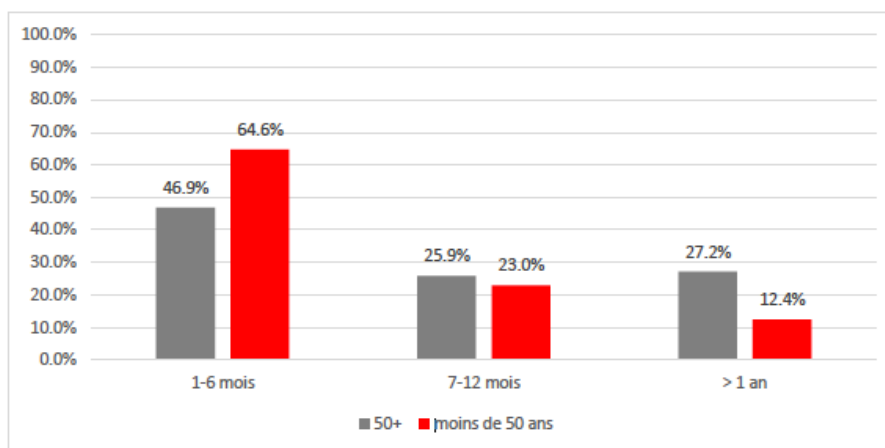
Les personnes dont la qualification et l'origine ne conviennent pas

Tout le monde peut connaître une période de chômage de quelques mois, un chômage de transition entre deux emplois. Mais certaines personnes sont particulièrement exposées au risque de chômage de longue durée et d'exclusion : ce sont les plus faiblement qualifiées ou encore celles originaires de Roumanie, de Bulgarie, d'Afrique, d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud - ces catégories se confondant au moins partiellement : les personnes peu qualifiées sont surreprésentées chez les ressortissants des pays et régions précités³².

Les personnes dont l'âge ne convient pas

De même, on observe une mise à l'écart des personnes âgées de 50 ans et plus : elles ne sont pas licenciées plus souvent que les autres, mais en cas de licenciement, elles n'ont plus qu'une chance sur deux de retrouver un emploi durable, et cela quand bien même la majorité d'entre elles est qualifiée. Une étude longitudinale publiée en 2011³³ montre que « le risque d'exclusion du marché du travail est étroitement lié à l'âge des personnes concernées », que le retour à l'emploi s'avère extrêmement difficile après 55 ans et que, en cas de reprise d'emploi, le risque de nouvelles périodes de chômage est également plus élevé. On ne s'étonnera donc pas de l'augmentation du nombre de personnes âgées de 50 à 64 ans contraintes de solliciter l'aide sociale : celles ayant bénéficié de cette aide au moins une fois dans l'année étant passé de 38'484 en 2011 à 54'615 en 2017 (+40 %) ³⁴. De même, la durée de perception de l'aide sociale tend-elle à augmenter pour toutes les catégories d'âge, mais plus encore pour les 50 à 64 ans : elle passe de 41 mois en 2011 à 54 mois en 2017. Cette mise à l'écart est sans doute due, entre autres facteurs, aux charges sociales accrues dont une partie au moins des employeurs doivent s'acquitter pour leurs employés âgés de 45 ans et plus³⁵.

Graphique 3 : Part des chômeurs en fonction de la durée de chômage par tranches d'âge (2017)³⁶



³² Rapport sur le chômage de longue durée, Seco. Document non daté ; probablement : mars 2018.

³³ La Vie économique, Le parcours professionnel des chômeurs de longue durée en Suisse, juillet-août 2011. 15% des personnes s'étant inscrites au chômage en 2002 sont devenues des chômeurs de longue durée. L'analyse porte sur le parcours professionnel de toutes ces personnes, sur la base de leur compte individuel AVS anonymisé, 36 mois avant et après la période de chômage.

³⁴ Communiqué de presse de l'Office fédéral de la statistique du 18 décembre 2018.

³⁵ Dès 45 ans, la bonification de vieillesse passe de 10 % à 18 % du salaire coordonné. Mais nombre d'employeurs pratiquent une prévoyance professionnelle plus étendue, laquelle autorise en principe un taux fixe, ou constant.

³⁶ Rapport sur le chômage de longue durée, Seco, p. 11.

Les personnes dont la trajectoire ne convient pas

Les études à disposition montrent encore que, le plus souvent, les chômeurs de longue et de très longue durée se trouvaient déjà dans une situation précaire avant même la perte de leur dernier emploi. Ainsi, une vulnérabilité latente, liée à la trajectoire personnelle, au contexte familial, social, est-elle fréquemment observée : « *l'appel à l'aide sociale constitue un point d'arrivée en aval de situations complexes et de problématiques multifactorielles et révèle des cumuls de désavantages générés très précocement et, pour la plupart, dès la socialisation primaire (milieu familial) et une partie de la socialisation secondaire (formation)* » (Kaeser, 2017).

Une étude dont les conclusions ont été livrées en 2014 montre également que « 57% des bénéficiaires de l'aide sociale vivant dans l'une des treize villes prises en compte dans l'enquête et allocataires depuis trois ans et plus, ne disposent d'aucune formation professionnelle et sont éloignés du marché de l'emploi depuis au moins quatre ans. Leur dernier emploi appartient généralement à un secteur à bas salaire et avec des conditions de travail précaires (travail sur appel, contrat à durée limitée, etc.) » (Saltzgeber, 2014).

On sait aussi que 14% des jeunes sortent de l'école avec un niveau de lecture insuffisant pour entreprendre une formation³⁷, et que ces jeunes-là, ainsi que ceux issus de l'enseignement spécialisé³⁸, sont surreprésentés parmi ceux requérant l'aide sociale (qu'ils perçoivent celle-ci en avance sur une bourse d'études ou non). De même, des chômeurs issus de la migration peuvent-ils être carrément illettrés et ne pas maîtriser les quatre opérations³⁹. Le moins que l'on puisse dire, c'est que, pour toutes ces personnes vulnérables, le chômage de longue et de très longue durée n'arrange rien.

Les personnes dont le genre ne convient pas

Enfin, le chômage affecte 4,1 % des actifs chez les hommes, et 5,1 % chez les femmes. Mais le chômage de ces dernières est bien moins fréquemment indemnisé : sur 112'341 « chômeurs Seco », on comptait 64'577 hommes et 47'764 femmes. De même, le sous-emploi concerne-t-il avant tout les femmes : 10,8% d'entre elles y sont confrontées, contre seulement 3,6% des hommes (Union Européenne : 4,8% des femmes contre 2,1% des hommes). On peut émettre l'hypothèse que les femmes éprouvent davantage de difficultés que les hommes à répondre aux exigences des ORP en termes d'aptitude au placement, respectivement aux exigences des employeurs en termes de disponibilité et flexibilité du temps de travail, tant elles assument davantage de responsabilités familiales ou domestiques. Et qu'elles sont plus souvent contraintes d'accepter des emplois temporaires ou sur appel.

Ainsi, le chômage de longue durée tient-il à la discrimination des personnes jugées trop faibles en raison de leur origine, de leur âge, de leur parcours, et non pas simplement en raison d'un manque de qualification. Laquelle discrimination est en quelque sorte facilitée par la possibilité désormais offerte aux employeurs de faire appel aux travailleurs Européens. On comprend donc que le Conseil Fédéral ait adopté, le 15 mai 2019, un programme « d'encouragement du potentiel de main-d'œuvre indigène »⁴⁰, qui prévoit des mesures en faveur des chômeurs d'origine étrangère et des chômeurs âgés de 60 ans et plus, notamment.

³⁷ voir pisa-educa.ch

³⁸ Cette remarque n'implique aucune critique de cet enseignement. Sans celui-ci, le niveau des élèves concernés serait certainement bien plus faible encore. Et c'est bien au sortir de l'école obligatoire ordinaire que l'on trouve des jeunes qui ne maîtrisent pas les quatre opérations ou éprouvent des difficultés majeures en lecture et écriture de leur langue maternelle.

³⁹ Tel est notamment le cas de femmes n'ayant jamais été scolarisées dans leur pays d'origine (notamment : Serbie et Albanie).

⁴⁰ Communiqué de presse du Conseil fédéral du 15 mai 2019 et fiches d'information portant sur chacune des 7 mesures annoncées.

2.3. Quelles conséquences, pour les personnes concernées ?

Le chômage de longue durée et d'exclusion représente, pour les personnes concernées, une telle disqualification sociale qu'elles s'isolent complètement. Il est ainsi la cause d'une grande souffrance à bas bruit, qui se répand peu à peu au sein des populations les plus précarisées, affectant aussi leur santé.

Isolement et perte du lien social

Institut national de la santé et de la recherche médicale : « L'emploi ne se résume pas au seul aspect financier. Il offre une organisation temporelle (horaires, jours de congé et de travail, etc.) qui fournit des repères et permet aux individus de développer un sentiment d'utilité. Par-dessus tout, l'emploi définit une position. En effet, toute personne est un être social. Or être au chômage, c'est sortir du cercle des « inclus » et entrer dans l'univers des exclus, une sorte de prison dont il est difficile de sortir et qui va perturber les relations aux autres. Ces souffrances sont d'autant plus fortes qu'elles ravivent des angoisses archaïques et font revivre des expériences précoces douloureuses dans le lien à l'autre. La peur de l'autre et de soi-même, celle d'agir et d'exister tout simplement sont là, tapies dans la perspective d'un entretien d'embauche, dans une remarque désobligeante d'un proche ou d'une relation, dans la nécessité d'une démarche à Pôle emploi, dans un courrier qui inquiète, mettant ainsi en péril de fragiles points de repère par lesquels la personne peut se sentir appartenir encore au corps social »⁴¹.

Marie, 45 ans : « Il y a un isolement social qui se crée. Ça c'est quelque chose que j'avais pas pensé. Avec le temps, vous voyez plus grand monde parce que non, vous allez pas aller au cinéma avec eux. Non, vous allez pas faire une bouffe (...). C'est qu'il y a un moment donné, il y a aussi une forme de pudeur. Vous avez pas envie tout le temps de montrer que c'est galère, vous avez pas envie. Puis voilà, le moindre petit écart, vous le payez tout de suite quoi. Donc ça c'est quelque chose qui est lourd, qui est pénible (...). Vous allez aller sur une terrasse d'un café, rencontrer des gens, vous allez leur raconter quoi ? Que vous êtes au social, que vous tirez la langue, que vous achetez vos habits en seconde main, non vous êtes jamais allé à Lisbonne, non vous êtes jamais allé là (...). Le fossé entre les gens qui n'ont absolument aucune difficulté et les autres, l'écart est en train de se creuser de manière très significative, la Suisse devient chère pour un peu tout le monde, on est quand même dans un pays où la misère entre guillemets – j'aime pas ce terme mais voilà – mais la misère est un peu cachée, c'est tabou, on n'en parle pas. C'est plus vis-à-vis de mon estime à moi que je me suis isolée, je sais pas comment expliquer, ça se met en place sans qu'on s'en rende compte, puis tout à coup, vous vous rendez compte que vous êtes vraiment toute seule (...). J'ai pris conscience que j'étais vraiment seule, à qui demander de l'aide, y a plus personne ».

Amin, 52 ans : « J'ai évité Lausanne pendant deux ans. Et ça c'est un choix, c'est ce qui est le plus dur. En tout cas la première année. Après la deuxième année, j'allais un peu plus, mais il faut couper l'entourage, le lieu (...). Ce qui m'a sauvé aussi c'est parce que j'ai un chien, je m'occupais de lui, quand j'étais à Bussigny, trois heures par jour j'étais dehors avec lui, moi je dis qu'il m'a sauvé la vie. Les gens, ils rigolent. Mais moi je dis si j'avais pas eu le chien, je sais pas si j'aurais tenu. Je sais pas ».

Atteintes à la santé

« On ne connaît pas de pathologie spécifique au chômage. Cependant, plusieurs risques bien connus en santé publique ont des incidences beaucoup plus fortes chez les personnes au chômage que dans la population générale ou dans celle des travailleurs actifs de caractéristiques comparables »⁴².

⁴¹ Rapport La santé des chercheurs d'emploi, enjeu de santé publique, publié par l'association Solidarités nouvelles face au chômage, 2018. Le rapport recense de nombreuses études, dont celles du chercheur Pierre Meneton, de l'Institut National de la santé et de la recherche médicale (INSERM).

⁴² Rapport de l'Inserm déjà cité.

Une atteinte à la santé peut être la cause, ou la conséquence, d'une perte d'emploi, respectivement du chômage et du recours à l'aide sociale⁴³. Les chercheurs s'accordent cependant à considérer que le chômage de longue durée impacte significativement la santé. Aucune des personnes interviewées dans le cadre de l'étude « RI - 5 ans et plus » déjà citée n'est épargnée. Une autre étude de la Haute école de travail social de Berne indique même que, dans les 13 villes membres de l'Initiative des Villes, deux tiers des bénéficiaires de l'aide sociale font état d'atteintes à la santé.

Une autre étude, encore, conduite par l'Office fédéral des assurances (OFAS) et Helsana a comparé, pour la ville de Berne, l'état de santé des personnes bénéficiaires de l'aide sociale à celui d'un groupe témoin non bénéficiaire de cette aide. Elle établit que les affections rénales, intestinales et respiratoires sont plus élevées pour les bénéficiaires de l'aide sociale. De manière générale, les dépenses de santé (soins médico-pharmaceutiques) de l'assureur privé Helsana sont deux fois plus élevées pour les assurés bénéficiaires de l'aide sociale - parmi lesquels les chômeurs de très longue durée - que pour les autres personnes⁴⁴. Et que la probabilité d'un séjour en clinique psychiatrique est sept fois plus élevée.

Enfin, l'Inserm déjà cité observe, lui, que le risque de suicide est de 2,2 fois plus élevés chez les chômeurs que chez les actifs occupés et que « *plusieurs risques bien connus en santé publique ont des incidences beaucoup plus fortes chez les personnes au chômage que dans la population générale ou dans celle des travailleurs actifs de caractéristiques comparables* »⁴⁵. Enfin, le renoncement aux soins pour des raisons principalement financières est deux fois plus important que chez les actifs.

Olivier, 51 ans : « *Quand je me suis retrouvé au chômage, l'alcool a commencé à être une activité, un concubinage. Petit à petit, cette chose à laquelle vous vous êtes habitué devient de plus en plus « naturelle » et prend le pas sur vos autres activités ; sans vraiment qu'on s'en rende compte. Au début, cela m'aidait à tenir face au regard des autres, car j'avais le sentiment d'être jugé en permanence parce que j'étais chômeur. J'étais déprimé, angoissé, j'avais des pensées suicidaires ; je voulais me réfugier dans tout ça. Les journées étaient difficiles à vivre, le temps ne passait pas, alors j'ai consommé pour « m'aider un peu », pour « m'occuper » mais, quand venait la fin de la journée, je me culpabilisais de ne pas avoir cherché de travail, alors je buvais un verre puis un autre pour oublier, jusqu'à m'endormir. Finalement, c'est un cercle vicieux qui s'est installé »⁴⁶.*

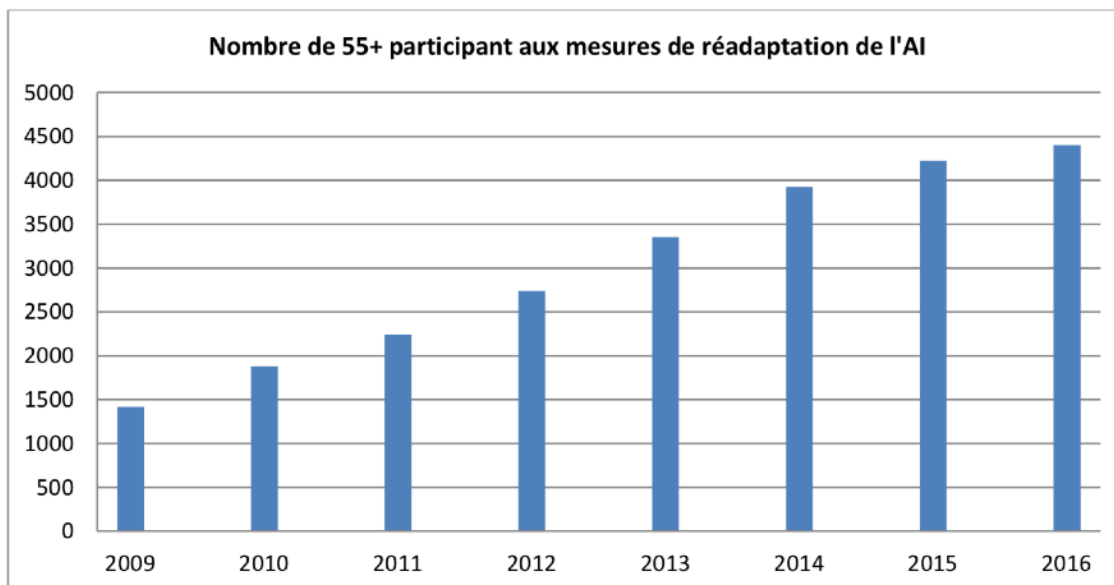
Une partie au moins des chômeurs de très longue durée à l'aide sociale seraient au bénéfice d'une rente de l'assurance-invalidité si un gain avait pu être assuré en temps utile auprès de celle-ci (et dans ce cadre, ils pourraient accéder à un emploi adapté). Le nombre de personnes âgées de 55 ans et plus participant à des mesures de réadaptation de l'assurance invalidité a d'ailleurs triplé entre 2009 et 2016.

⁴³ On rappellera que l'assurance contre la perte de gain en cas de maladie n'est pas obligatoire en Suisse et que les travailleurs non couverts par une telle assurance peuvent être très rapidement contraints de s'adresser à l'aide sociale.

⁴⁴ La dépense passe de 2'768 francs en moyenne pour les assurés non bénéficiaires de l'aide sociale à 5'596 francs pour les assurés bénéficiaires de cette aide.

⁴⁵ Rapport La santé des chercheurs d'emploi, enjeu de santé publique, déjà cité.

⁴⁶ Rapport La santé des chercheurs d'emploi, enjeu de santé publique, déjà cité, p. 29.

Graphique 4⁴⁷

La durée du chômage, un obstacle presque insurmontable

Enfin, le simple fait du chômage de longue durée est, en soi, un obstacle presque indépassable : « *L'un des paradoxes auxquels doivent faire face les personnes à l'aide sociale déclarées aptes à l'emploi est que, toutes choses égales par ailleurs, la durée est productrice de durée. En effet, plus un individu est éloigné du marché de l'emploi, plus la méfiance de la part des employeurs est grande quant à ses capacités de faire face aux exigences d'un emploi (horaires, endurance, capacité de travailler en équipe et avec une hiérarchie, dévalorisation ou pertes des compétences, etc.)* » (Kaeser, 2017).

On mesure ainsi à quel point l'on ne saurait se contenter de déclarer, avec le Seco, que « *les chiffres indiquent que l'économie suisse se porte bien et que la situation du marché du travail est bonne. Des taux de chômage bas (...) sont la conséquence d'une évolution conjoncturelle positive* »⁴⁸. En vérité, le chômage en général et le chômage de longue durée en particulier demeurent à un niveau élevé en dépit d'une conjoncture favorable, parce que le marché de l'emploi tend à exclure certaines personnes, pour les raisons évoquées plus haut.

Si l'on s'attache à saisir les causes du chômage, que l'on appréhende le profil et la trajectoire des chômeurs de longue et de très longue durée, et que l'on tient compte, enfin, des conséquences de ce chômage sur les personnes qu'il affecte, on comprend que même une conjoncture très favorable - comme celle que l'on a connue en 2018 - ne permet pas de le résorber, sinon à la marge. Et cela en dépit de la pénurie de main-d'œuvre qui, dans le même temps, caractérise également le marché de l'emploi.

⁴⁷ OFAS, Statistiques AI, Extrait de « Alternative à l'aide sociale pour les plus de 55 ans », CSIAS, 22 février 2018.

⁴⁸ Communiqué de presse du Seco du 8 janvier 2019.

3.

La réadaptation à l'emploi n'est guère possible ... qu'en emploi

3.1. Quelles mesures, en faveur des chômeurs ?

L'assurance-chômage propose des « mesures relatives au marché du travail », les régimes cantonaux d'aide sociale des « mesures d'insertion ».

La Loi fédérale sur l'assurance chômage (LACI) institue des mesures relatives au marché du travail, auxquels les assurés peuvent être assignés. Elles « visent à favoriser l'intégration professionnelle des assurés dont le placement est difficile pour des raisons inhérentes au marché de l'emploi »⁴⁹. Elles comprennent des formations, des emplois temporaires ou des stages ainsi que des mesures dites spécifiques telle que l'allocation d'initiation au travail ou l'allocation de formation. Elles poursuivent quatre buts⁵⁰ :

1. « Améliorer l'aptitude au placement des assurés » : cet énoncé ne nous avance pas beaucoup puisque, selon la LACI, « est apte au placement le chômeur qui est disposé à accepter un travail convenable et à participer à des mesures d'intégration et qui est en mesure et en droit de le faire »⁵¹. Ainsi l'aptitude au placement ne s'améliore-t-elle pas : elle est acquise ou non, et elle doit l'être pour avoir droit à l'indemnité de chômage⁵².
2. « Promouvoir les qualifications professionnelles des assurés en fonction des besoins du marché du travail » : cet énoncé paraît très clair ; il s'agit de permettre aux chômeurs de se (re)qualifier pour être en mesure de satisfaire les exigences des employeurs.
3. « Diminuer le risque de chômage de longue durée » : rien n'est dit s'agissant de la manière dont ce but pourrait être atteint, mais l'on peut penser que c'est, aussi, par la qualification des assurés.
4. « Permettre aux assurés d'acquérir une expérience professionnelle » : sans doute cela concerne-t-il en particulier les chômeurs qui en sont dépourvus, autrement dit ceux que l'on appelle les primo-demandeurs d'emploi, auxquels on propose stages et emplois temporaires.

⁴⁹ Nous avons vu que c'était bien pour de telles raisons (inhérentes au marché de l'emploi et non aux chômeurs eux-mêmes) que le placement pouvait être difficile. Cela étant, l'autorité doit « prendre en considération de manière appropriée, outre la situation du marché de l'emploi, les aptitudes et les inclinations de l'assuré » lorsqu'elle lui enjoint de suivre un cours (art. 83 OACI).

⁵⁰ Art. 59 LACI.

⁵¹ Art. 27 LACI.

⁵² « Selon la jurisprudence fédérale, l'aptitude au placement n'est pas sujette à fractionnement (soit l'assuré est apte, soit il ne l'est pas) », Bulletin LACI B218, Seco.

Les régimes cantonaux d'aide sociale organisent, eux, des mesures d'insertion (tel est le cas dans les six cantons romands)⁵³. Si « l'insertion » désigne à la fois un processus (on insère le sujet), et son résultat (le sujet est inséré), il reste à préciser dans quoi on insère :

- **Dans l'emploi** : les mesures d'insertion professionnelle procèdent de la même intention, poursuivent le même but, et recourent logiquement aux mêmes moyens que les mesures relatives au marché du travail - les chômeurs indemnisés et les chômeurs assistés se retrouvant parfois côte à côte, dans les mêmes mesures⁵⁴, lesquelles sont financées tantôt par un régime, tantôt par un autre. Dans le canton de Vaud par exemple, « les mesures cantonales d'insertion professionnelle visent à améliorer l'aptitude au placement des demandeurs d'emploi et à favoriser le retour en emploi par des activités qualifiantes servant la concrétisation d'un projet professionnel réaliste »⁵⁵. A Genève, l'insertion professionnelle passe par « la recherche ou la reprise d'un emploi par le biais de mesures telles que bilan de compétences et orientation professionnelle, formation professionnelle qualifiante et certifiante, stage et placement »⁵⁶.
- **Dans la société** : on parle alors d'insertion sociale, mais à notre connaissance, celle-ci n'est jamais définie. Peut-être parce que les bénéficiaires de l'aide sociale font, par définition, déjà partie de la société, comme tout un chacun ? En pratique, tout se passe comme si l'insertion sociale n'était plus qu'une hygiène de vie proposée par défaut au chômeur décrété inemployable. Elle n'inclut pas l'insertion professionnelle, mais se situe en-deçà, ou au-delà, de celle-ci. Il s'agit par exemple de « l'acquisition d'un savoir-être et d'un savoir-faire de base destiné à rendre la vie quotidienne la moins problématique possible » ou de « la reprise de contact progressive avec la vie sociale et professionnelle, notamment à travers l'exercice d'une activité d'utilité sociale, culturelle ou environnementale »⁵⁷.

Enfin les mesures d'insertion - qu'elles soient professionnelles ou sociales - ne sont en principe accordées que dans le cadre d'un « projet d'insertion », lequel peut donner lieu à un contrat ou accord formel. Ainsi des objectifs sont-ils fixés, d'entente avec le bénéficiaire au service desquels des mesures peuvent être mobilisées comme autant de moyens de les atteindre. Il faut préciser cependant que le contrat d'insertion n'est pas un droit, mais une possibilité à laquelle le bénéficiaire de l'aide matérielle peut être assujéti.

3.2. Quel est leur principe ?

Les mesures destinées aux chômeurs visent leur réadaptation à l'offre d'emplois.

Si, jusque dans la première moitié du 20ème siècle, l'État développe l'éducation et la formation, renforce le droit du travail, garantit le plein emploi en protégeant l'économie de la concurrence étrangère ou en engageant de grands travaux, par exemple, il n'est plus guère question aujourd'hui de telles politiques intégratives. L'intervention de l'État n'est pas moindre (tout au contraire), mais elle a changé de nature : elle ne porte plus sur des causes, mais sur des conséquences ; elle tend à réparer, plutôt qu'à prévenir. L'évolution de l'offre d'emplois induit-elle l'inemployabilité d'une partie de la population active ? Et bien, que celle-ci bénéficie, alors, des mesures lui permettant de s'adapter. Ainsi les mesures relatives au marché du travail

⁵³ Une comparaison du fonctionnement de l'aide sociale dans six cantons romands, Comparaison du point de vue de l'organisation, du fonctionnement et du financement. Parcours des dossiers d'aide sociale. Tableau comparatif. Synthèse. Association Romande et Tessinoise des Institutions d'action sociale (Artias), mai 2017.

⁵⁴ Même si le cas n'est pas fréquent, le fait est qu'une même personne peut exercer la même activité, d'abord dans le cadre d'une mesure de l'assurance-chômage, puis d'une mesure de l'aide sociale, voire encore dans le cadre d'une mesure de l'assurance-invalidité.

⁵⁵ Art. 24 Loi sur l'emploi.

⁵⁶ Art. 15 Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle.

⁵⁷ Art. 15 Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle.

sont-elles de mesures d'adaptation ou de réadaptation de la demande (des demandeurs d'emploi⁵⁸) et non des mesures de réadaptation de l'offre.

« Paradoxe : dans une société caractérisée par (...) la célébration de l'entreprise, jamais les interventions de l'État, en particulier dans le domaine de l'emploi, n'ont été aussi nombreuses, variées, insistantes. Mais plus encore qu'un accroissement du rôle de l'État, c'est à la transformation des modalités de ses interventions qu'il faut être sensible. Disons en un mot le sens du changement avant de tenter d'en déclinier les nuances : il marque le passage des politiques menées au nom de l'intégration à des politiques conduites au nom de l'insertion. Par politiques d'intégration, j'entends celles qui sont animées par la recherche de grands équilibres, l'homogénéisation de la société à partir du centre (...), les tentatives de 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. Les politiques d'insertion obéissent à une logique de discrimination positive, elles ciblent des populations particulières, déploient à leur intention des stratégies spécifiques. Mais si certains groupes (...) 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. (...) Les politiques d'insertion peuvent être comprises comme un ensemble d'entreprises de mise à niveau pour rattraper cette distance par rapport à une intégration accomplie ». (Castel, 1995)

3.3. Les mesures favorisent-elles la reprise d'emploi ?

Les mesures d'insertion ne permettent une adaptation suffisante à l'offre d'emplois que lorsque cette dernière n'est pas trop éloignée de la demande.

« L'entreprise de mise à niveau » évoquée par Castel permet-elle aux chômeurs de retrouver un emploi ? Cela dépend, naturellement, de l'ampleur de l'écart à combler. Les uns n'ont guère besoin que d'une mise à jour de quelques compétences techniques, alors que d'autres doivent tout apprendre, ou presque, à commencer par la langue, les conventions sociales, parfois même l'alphabet ou le calcul élémentaire. Les uns, qui exerçaient des métiers aujourd'hui disparus, doivent en découvrir de nouveaux, alors que d'autres doivent seulement maîtriser la dernière version d'un logiciel utilisé dans leur métier. Le généraliste en ressources humaines doit parfaire son anglais, mais aussi savoir comment s'adresser à un employeur qui écrit « *tu as de la personnalité et mets parfois des chaussettes fantaisie avec ton costume ou des collants à pois avec ton tailleur ? Prends part à l'aventure (...)* ». Le contremaître expérimenté de 54 ans n'a rien à apprendre, mais doit saisir, quand même, ce que signifierait, pour lui, « *d'assurer les tâches les plus diverses grâce au savoir-faire de ses collaborateurs et aux synergies engendrées entre ses forces de travail* ». Surtout, il doit se demander comment postuler quand la plupart des offres auxquelles il pourrait répondre précise que « l'âge idéal » se situe « entre 25 et 50 ans »⁵⁹. **Selon les cas, les mesures - dont la durée varie de quelques semaines à quelques mois et qui ne sauraient donc être comparées à un vrai cursus de formation - autorisent ou non l'adaptation nécessaire.**

Les mesures relatives aux marché du travail

Ensuite, le succès des mesures dépend naturellement du mandat confié aux régimes sociaux qui les organisent. Force est de constater, s'agissant de l'assurance-chômage, qu'il est très restreint ; ainsi que le relève le Seco lui-même : « *le mandat légal de l'assurance-chômage stipule clairement que la formation professionnelle continue et la réorientation des demandeurs d'emploi ne font pas partie de sa mission*

⁵⁸ La réadaptation étant une fonction classique de l'assurance sociale moderne (Gerber) ; on la trouve aussi dans l'assurance-invalidité ou dans l'assurance-accidents.

⁵⁹ Tous les exemples sont tirés d'offres d'emploi publiées sur le site des ORP en avril 2019.

fondamentale »⁶⁰. C'est dire que les mesures relatives au marché du travail agissent en quelque sorte à la marge de la marge : non seulement elles ne concernent que la demande, qu'elles veulent adapter à l'offre, mais elles ne s'autorisent pas - sauf exceptions - de faire tout ce qu'il faudrait faire pour qu'une telle adaptation soit possible, à savoir, précisément, de la réorientation et du perfectionnement professionnels. De fait, moins de 1 % des demandeurs d'emploi inscrits bénéficient de mesures dites de reconversion ou de perfectionnement⁶¹.

Les moyens ne font pourtant pas défaut : 637 millions de francs ont été consacrés aux mesures relatives au marché du travail en 2017⁶² ; à quoi sont-ils alors affectés ? Les dites mesures ont fait l'objet de nombreuses évaluations et les conclusions de cinquante-six d'entre elles ont été récemment synthétisées⁶³ : on relève, notamment, que les programmes d'emploi temporaire ont plus souvent des effets positifs que les cours spécialisés et que, « *lorsqu'elles sont suivies par des demandeurs d'emploi dont les chances sur le marché du travail sont faibles, les mesures ont des résultats meilleurs que lorsqu'elles s'adressent à des demandeurs d'emploi présentant un fort potentiel de réinsertion* ». Les « résultats » dont il est question ici ne concernant cependant pas, ou pas directement, la reprise d'emploi : les mesures ont permis à leurs bénéficiaires de retrouver un rythme de vie, de recouvrer l'estime de soi, de renouer le lien social, d'acquérir une nouvelle expérience et parfois de voir leurs compétences mieux attestées - toutes choses qui permettent d'offrir plus aisément, et plus valablement, ses services sur le marché l'emploi. Une étude récente montre par exemple que l'objectif « la confiance en soi s'est renforcée » a été fixé par 45 % des demandeurs d'emploi inscrits à des mesures des cantons d'Argovie, de Schwytz et de Zürich, et que 90% d'entre eux estiment l'avoir atteint⁶⁴. Ce qui se traduit, notamment, par une augmentation du nombre d'entretiens d'embauche mensuels - une autre étude de 2014⁶⁵ montrant que celle-ci peut aller jusqu'à 15%.

Les mesures d'insertion

Les régimes cantonaux d'aide sociale ne paraissent pas avoir d'autres ambitions s'agissant de leurs mesures d'insertion professionnelle. S'il n'existe pas, à notre connaissance, de synthèse des évaluations dont elles ont fait l'objet, une récente étude portant sur cinq programmes différents dans le canton de Berne⁶⁶ retient notre attention parce qu'elle fait appel à plusieurs indicateurs d'impact⁶⁷, et qu'elle a impliqué trois enquêtes auprès des participants : à l'entrée dans le programme, six mois plus tard à la fin du programme, et neuf mois après cette deuxième enquête. Il apparaît que les bénéficiaires sont en moyenne plus âgés et plus affectés par des problèmes de santé que la population générale (ainsi que nous l'avons déjà signalé), mais que des progrès sont néanmoins observés. Pendant la mesure et immédiatement après celle-ci, les participants prennent mieux soin de leur santé, croient à nouveau en leur avenir et recherchent plus activement un emploi, avec des résultats favorables dans un certain nombre de cas - qui cependant ne sont pas chiffrés.

Ainsi, les mesures sont-elles largement plébiscitées, lors même que chacun s'accorde sur le fait qu'elles ne permettent pas à tous les chômeurs de longue ou de très longue durée de retrouver un emploi sur un marché hyper concurrentiel - loin s'en faut. Seules obtiennent de très bons scores - selon nos propres constats

⁶⁰ Recours aux mesures du marché du travail de l'assurance-chômage lors de réorientations professionnelles d'ordre structurel, possibilités et limites. Seco, Rapport non daté, paru en 2018. A notre sens, la loi ne dit pas « clairement » que la réorientation des demandeurs d'emploi ne fait pas partie de la mission de l'assurance-chômage. Celle-ci permet même aux assurés âgés de plus de 30 ans sans formation reconnue, ou dont la formation est dépassée, de suivre une nouvelle formation de base de trois ans (allocations de formations au sens de l'art. 66a LACI).

⁶¹ La situation sur le marché du travail en décembre 2018, Seco.

⁶² La Vie économique, Évaluer les mesures du marché du travail de manière ciblée, 7/2018, p. 34.

⁶³ Die Wirkung von arbeitsmarktlichen Massnahmen, Eine Analyse bisheriger Evaluationen, SECO, septembre 2018.

⁶⁴ La Vie économique, Évaluer les mesures du marché du travail de manière ciblée, 7/18, p. 35

⁶⁵ Evaluation des mesures du marché du travail, incidence sur le comportement et les chances des postulants, SECO, décembre 2014.

⁶⁶ Wirksamkeit von Integrationsprogrammen in der Sozialhilfe, Ergebnisse der Teilnehmendenbefragung, septembre 2018.

⁶⁷ « Damit konnte zum ersten Mal in der Schweiz ein auf statistischen Analysen basierender Wirkungsnachweis unter Einbezug «weicher» Wirkungsindikatoren erbracht werden ».

empiriques - les mesures qui permettent l'acquisition d'une formation courte reconnue (une formation d'aide soignant auprès de la Croix-Rouge ou une formation de magasinier par exemple) et qui se déroulent dans le cadre d'une entreprise ou d'une institution - soit au contact direct du marché de l'emploi.

Les autorités sont les premières à l'admettre, et c'est sans doute la raison pour laquelle elles proposent aussi des mesures d'insertion dite « sociale », lesquelles ne visent plus la reprise d'emploi, mais l'acquisition d'un savoir-être par exemple.

« En quoi peut consister une insertion sociale qui ne déboucherait pas sur une insertion professionnelle, c'est à dire sur l'intégration ? Une condamnation à l'insertion perpétuelle, en somme. Qu'est-ce qu'un inséré permanent ? Quelqu'un que l'on abandonne pas complètement, que l'on accompagne dans sa situation présente en tissant autour de lui un réseau d'activités, d'initiatives, de projets (...). Ces efforts ne sont aucunement à sous-estimer. C'est l'honneur d'une démocratie que de ne pas se résigner à l'abandon complet d'un nombre croissant de ses membres dont le seul crime est d'être « inemployables ». Mais ces tentatives ont quelque chose de pathétique. Elles évoquent le travail de Sisyphe (...). » (Castel, 1995).

3.4. Pourquoi les chômeurs résistent-ils?

Les chômeurs de longue et de très longue durée ne sont plus guère considérés comme des chômeurs, mais comme des personnes en difficulté, sinon des « cas sociaux » dont le sort doit être « discuté ailleurs » pour reprendre les termes de Topalov.

De la défaillance collective à la défaillance individuelle

Les services sociaux sont saisis, par les chômeurs de longue et de très longue durée contraints de s'adresser à eux, d'une demande simple : un emploi. Et le plus souvent : n'importe lequel, pourvu qu'il soit compatible avec une situation personnelle, familiale, donnée. Ce qui ne saurait surprendre :

« Le travail est, et restera, le principal facteur de socialisation (...). Il faut beaucoup de ressources pour vivre sans emploi, sans pour autant se désaffilier de la société (...). 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 plus 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 chances d'en décrocher un (...) » (Dunand, 2006).

N'étant cependant pas en mesure (ou croyant ne pas l'être) de répondre à la demande d'emploi dont ils sont saisis, les services la reconstruisent alors en une demande d'aide individualisée. Et c'est ainsi qu'une défaillance collective (un marché de l'emploi de moins en moins inclusif) se trouve transformée, comme par enchantement, en défaillance individuelle (une incapacité personnelle de répondre à l'offre, sur ce marché). Laquelle peut alors être traitée, comme telle, par le travailleur social, au prix de l'élaboration d'un « projet », un projet formulé, normalement, à l'issue d'un bilan précisant la nature de cette défaillance. Ce n'est plus « pour des raisons inhérentes au marché de l'emploi » qu'ils sont au chômage, mais en raison de leurs manques.

Du « chômeur » à la « personne en difficulté »

Ainsi, « si les situations existent dans leur matérialité sanitaire, de logement, d'emploi, etc., si elles obéissent à des logiques objectives, à des mécanismes économiques et politiques précis (...), elles sont en même temps vécues selon certains modèles, codées d'après certains paradigmes, interprétées suivant certains canons » (Karsz, 2004). Et le moins que l'on puisse dire, ici, c'est que répondre à une demande d'emploi par une proposition d'aide personnalisée procède de canons qui ne vont pas de soi - en tous les cas, qui ne vont

pas de soi pour les personnes concernées. « *Dans la nature, on ne trouve ni des cas, ni des situations. Pas plus que des personnes en difficulté, mais qui le deviennent bel et bien quand leurs comportements, modes de vie et affects sont interprétés selon certains canons.* » (Karsz, 2004).

S'il est objectivement en difficulté, le chômeur de longue durée ne se présente pas comme une personne en difficulté. Il ne réclame ni bilan, ni projet, ne serait-ce que parce qu'il n'a jamais entendu de tels termes et qu'ils n'ont le plus souvent aucun sens pour lui (il n'a guère accès, de toute façon, à un tel langage purement abstrait). Ne serait-ce, aussi, que parce que la projection elle-même est un luxe de « riche ». Comme le relève un rapport déjà cité (Kaeser, 2017), le problème d'une mère de famille chômeuse de très longue durée, ce peut être de trouver quelqu'un à qui emprunter trois rouleaux de papier de toilettes pour finir le mois, pas de lister ses soft skills⁶⁸ en vue d'un futur hypothétique emploi. Et plus urgent encore pour elle : retrouver un statut, une reconnaissance sociale qui lui permette à nouveau d'exister, sans quoi il lui sera très difficile de rebondir.

« *La confusion trop fréquente entre les problématiques psychosociales des personnes et les difficultés d'accès à l'emploi doit être d'autant plus évitée qu'on a de bonnes chances de penser que les premières sont subordonnées aux secondes* » (Castra, 2003).

« *Le plus urgent dans ces situation n'est pas d'élaborer des projets (dont on constate par ailleurs très fréquemment qu'ils sont utopiques, décalés, irréalisables (...)), mais de restaurer un minimum de contrôle de la situation chez le sujet, de travailler à des circonstances où la situation devient ou redevient plus maîtrisable* » (Castra, 2003).

« *Il est faux de croire que le projet anticipe rationnellement une action. Il est même pervers de le faire croire à ceux qui ne disposent pas des ressources pour accomplir un projet, car cela n'aboutit souvent qu'à les confronter à leur propre dénuement (...). En réalité, les individus sont engagés par leur carrière, que celle-ci soit marquée par le succès ou par l'échec. Agir efficacement, c'est infléchir les carrières et les conditions de l'action et, pour ce qui est de l'insertion, c'est mettre les individus dans les conditions d'un travail sans attendre qu'ils soient transformés et soient portés par un projet dont on aurait bien du mal à croire à l'authenticité* » (Dubet, 2003).

Il n'est pas question, ici, de considérer que les chômeurs de très longue durée sont moins pourvus de capacités cognitives que les chômeurs de transition ou les actifs, mais de voir que ces capacités sont entièrement mobilisées par les besoins immédiats : « *the mind orients automatically, powerfully, towards unfulfilled needs* » (Mullainathan et Shafir, 2013). Chacun l'a expérimenté : même l'apparition d'un petit souci (perdre ses clés ou son ticket de parking) peut suffire à mobiliser la totalité de la « bande passante », et rendre extrêmement difficile la moindre attention à d'autres choses objectivement plus importantes mais non perçues comme telles, alors, en raison du stress dans lequel on se trouve. Or quiconque vit la pauvreté (une pénurie de ressources) et l'exclusion (une mise à l'écart) subit un stress immédiat et constant tel qu'il voit ses capacités cognitives sensiblement réduites, au point d'être moins rationnel, moins performant, plus impulsif.

Un défaut de collaboration ... encourageant

On ne s'étonnera donc pas de ce que le chômeur de très longue durée résiste, par la multiplication d'actes manqués (oublis de rendez-vous par exemple), à la prise en charge clinique proposée en réponse à sa demande d'emploi, et cela surtout lorsqu'il se voit proposer un contrat d'insertion sociale, ou lorsqu'il est assigné à une mesure d'insertion sociale, qui viendrait entériner son exclusion de l'emploi et parachever la disqualification sociale contre laquelle il lutte de toutes ses forces. Ce défaut de collaboration (qui fait l'objet de

⁶⁸ Le job-room de travail.swiss, le site internet du Seco pour les demandeurs d'emploi, parle de skills.

sanctions⁶⁹) est le plus souvent interprété comme un manque de motivation tel qu'il participe de l'inemployabilité du sujet - accreditant, évidemment à tort, le caractère intrinsèque de celle-ci. En réalité, le chômeur de très longue durée n'est pas en mesure d'envisager ainsi, « à froid », un « projet » ou une formation ... hors toute perspective concrète, assurée, d'emploi, et donc, paradoxalement, de toute réelle insertion sociale. Après tout, « être chômeur ce n'est pas seulement être sans emploi. C'est faire partie d'une catégorie à laquelle on reconnaît la légitimité de prétendre à un emploi » (Maruani, Reynaud, 1993) et cela sans préalable particulier, sans être confondu avec « la masse des pauvres », pour reprendre l'expression de Topalov.

Enfin, « les populations en situation de précarité économique et sociale, connues des travailleurs sociaux, font l'expérience de la disqualification sociale en ce sens qu'elles ont conscience de l'infériorité de leur statut et qu'elles se savent désignées comme des « pauvres », des « cas sociaux » ou des « inadaptés » de la civilisation. La disqualification sociale est donc avant tout une épreuve, non pas seulement en raison de la faiblesse des revenus ou l'absence de certains biens matériels, mais surtout en raison de la dégradation morale que représente dans l'existence humaine l'obligation de recourir à l'appui de ses semblables et des services d'action sociale pour obtenir de quoi vivre dans des conditions décentes » (Paugam, 2016).

« Les conduites souvent désordonnées, voire incohérentes, et sans cesse contredites par le discours, de ces hommes sans avenir, livrés aux aléas de ce qui leur advient au jour le jour et voués à l'alternance de l'optimisme et de la démission, de la fuite dans l'imaginaire et la soumission fataliste aux verdicts du donné, attestent que, en deçà d'un certain seuil de chances objectives, la disposition stratégique elle-même, qui suppose la référence pratique à un à venir (...) ne peut se constituer ». (Bourdieu, 1997).

Il nous paraît donc que **ce n'est guère qu'en emploi - un emploi de droit commun auquel est associée la reconnaissance sociale dont chacun d'entre nous a besoin - que les personnes concernées peuvent retrouver leur dignité, se reconstruire, et éprouver à travers des situations concrètes, vécues, le besoin de concevoir des projets et de se former pour les mettre en œuvre.**

Oui, mais comment présenter des propositions d'emploi, plutôt que de « prise en charge », à des personnes qui, précisément, sont exclues de l'emploi ? Tel est le défi à relever, sur lequel nous revenons plus loin.

3.5. Comment peuvent-ils se tenir eux-mêmes en échec ?

Le syndrome de l'imposteur guette le chômeur de très longue durée qui retrouve un emploi.

Le retour à l'emploi après une longue période de chômage est en tous les cas une entreprise à haut risque. Que se passe-t-il en effet lorsque, par quelque miracle, un chômeur de très longue durée retrouve un emploi ? On peut affirmer, sans crainte de se tromper, qu'en l'absence de toute précaution, l'échec est malheureusement programmé (même s'il y a naturellement des exceptions). Une personne restée professionnellement inactive pendant des années ne doit pas seulement, lorsqu'elle retravaille, se réadapter physiquement. Elle doit aussi se reconstruire. Elle a développé, tant bien que mal, durant son interminable chômage, une nouvelle identité : celle d'une personne qui ne fait plus partie du monde, du cours ordinaire de la vie; elle s'est isolée, souvent au point de ne plus parler à personne, sinon très sporadiquement (certains chômeurs de très longue durée évoquent une « vie en pyjama », d'autres leur solitude rompue seulement par la présence d'un chien) (voir chapitre 2.3.). Surtout, elle n'est plus redevable de quoi que ce soit envers qui que ce soit (et ce sont nos redevabilités, le nombre et l'intensité de celles-ci, qui déterminent l'inclusion ou la participation sociale). Il faut probablement vivre une telle situation pour en percevoir les effets, et comprendre à quel point il peut être difficile de reprendre un emploi du jour au lendemain. L'intéressé aura d'abord la conviction

⁶⁹ Dans le canton de Vaud par exemple, un quart des bénéficiaires subissent des sanctions répétées, et il n'est pas rare que les sanctions prononcées soient suffisamment nombreuses pour qu'une partie d'entre elles soient déjà prescrites au moment où elles pourraient être enfin exécutées. C'est dire qu'il y a un grand intérêt à comprendre la résistance à laquelle une action sociale à priori bienveillante se heurte, à remettre en question cette action dès lors qu'elle aboutit à un tel résultat, insatisfaisant pour les deux parties.

qu'il s'agit d'une erreur, que son recruteur s'est trompé : comment s'attribuer le mérite de son engagement, alors que tant d'employeurs ont écarté son dossier et que l'on a « fini au social », où l'on a fait l'objet d'une prise en charge individualisée, clinique ? Ensuite viendra la peur d'être démasqué ... Ainsi l'emploi est-il tout à la fois ce que le chômeur de très longue durée désire le plus, mais aussi ce qu'il craint le plus - au point de faire échouer, par quelque stratagème inconscient, ses propres démarches, ses propres efforts, fussent-ils d'une remarquable persévérance. Il est difficile de plonger dans une piscine dans laquelle on s'est déjà noyé ...

Ainsi, si l'on ne peut guère se réadapter à l'emploi qu'en emploi, il convient encore de prendre toutes les dispositions nécessaires pour que cet emploi ne soit pas le lieu d'un nouvel échec, mais tout au contraire, un tremplin vers un avenir meilleur.

A leur demande d'emploi, les chômeurs reçoivent une réponse « sociale », clinique, en vue de leur réadaptation à l'offre d'emplois. Si elles sont « l'honneur d'une démocratie », les mesures proposées à ce titre sont cependant limitées, aussi bien dans leur ambition, leur durée, que leurs effets. Surtout, la demande d'emploi exprime avant tout le besoin d'une reconnaissance sociale, d'une dignité, sans laquelle il est extrêmement difficile, pour les intéressés, de se projeter et de se former, hors toute perspective concrète, assurée. Finalement, ce n'est guère qu'en emploi que l'on peut se réadapter à l'emploi.

4.

Il n'y a pas de chômage « incompressible »

4.1. Sont-ils inemployables ?

Lorsque l'adaptation de la demande atteint ses limites, il est encore possible d'adapter l'offre.

Nous l'avons déjà relevé : l'employabilité ne désigne pas une caractéristique individuelle intrinsèque, mais une adéquation entre une offre et une demande d'emploi. Est « employable » celui qui demande un emploi qu'il est capable d'exercer et qui est offert sur le marché. Ainsi que le Seco lui-même le relève : « *c'est la structure du marché du travail qui détermine si les caractéristiques individuelles sont favorables ou non* »⁷⁰. Ainsi l'employabilité peut-elle être atteinte en adaptant la demande à l'offre mais, tout aussi bien, en adaptant l'offre (« la structure du marché du travail ») à la demande - soit une nouvelle approche des mesures en faveur des chômeurs de très longue durée dont « le placement est difficile pour des raisons inhérentes au marché de l'emploi ».

Le principe est ici le même que celui que l'on connaît dans un tout autre domaine, celui du handicap. De même que l'employabilité, le handicap ne se définit que dans la relation à l'environnement ; il est ce qu'une personne ne peut pas faire du fait des obstacles qu'elle rencontre, à un moment donné, en un lieu donné, et c'est pourquoi l'on parle de « situations de handicap ». A certaines personnes incapables de monter des escaliers, par exemple, on peut offrir une réadaptation telle qu'elles soient à nouveau, ou enfin, capables de le faire. Mais pour d'autres, le seul moyen de supprimer le handicap est d'installer un ascenseur - de rendre l'environnement inclusif et non plus exclusif (les géographes et les architectes parlent alors de « design universel » ou de « design for all »).

Sur le marché de l'emploi comme dans l'environnement en général, les obstacles ne procèdent généralement pas de la nature, mais de la culture : ils sont construits. Aussi est-il possible de développer une offre d'emplois inclusive, *designed for all*, en supprimant les obstacles **jusqu'à ce que plus personne ne soit en situation d'inemployabilité**. De tels dispositifs existent :

- En Suisse, l'Assurance-Invalidité parvient à offrir des emplois adaptés aux handicaps de ses rentiers (auprès d'entreprises sociales mais aussi de tout employeur de bonne volonté)⁷¹.
- En France, certaines collectivités publiques sont parvenues à déployer une intervention à la fois sur l'offre et la demande, en collaboration avec un réseau d'employeurs, avec d'excellents résultats⁷².

⁷⁰ Rapport sur le chômage de longue durée, Seco. Document non daté ; probablement : mars 2018.

⁷¹ Voir par exemple : Fondation PRO, Genève, ou Réalise, entreprise sociale, également à Genève.

⁷² Méthode IOD (intervention sur l'offre et la demande) conçue par l'Association Transfer.

- En France, encore, certains territoires se sont fixé pour objectif « zéro chômeur de longue durée » et l'ont atteint par la création d'emplois de droit commun (contrat de durée indéterminée, au salaire minimum interprofessionnel de croissance - SMIC) adaptés aux compétences et aux disponibilités des personnes⁷³.

« Il ne faut pas considérer le marché du travail comme une donnée naturelle, mais comme un système social complexe fait de microdécisions souvent obscures. Il est donc possible de déconstruire les idées reçues des employeurs, leurs positions n'étant souvent pas figées et ne se réduisant pas à des arguments de coût ou de besoins de flexibilité » (Wintrebert, 2006).

L'adaptation de l'offre, ou de l'emploi, peut être plus ou moins importante selon les cas. Il peut s'agir d'un simple aménagement des horaires de travail pour qu'ils correspondent avec ceux des transports en commun que le demandeur doit emprunter pour se rendre au lieu de travail, ou une modification du cahier des charges lui-même, par exemple au moyen d'un échange de tâches entre deux personnes. L'expérience montre que ce que les entreprises perdent, lorsqu'elles acceptent de telles adaptations, elles le regagnent par la suite : l'absentéisme et le turn over diminuent, l'engagement et la productivité des employés augmentent.

« Tout indique que l'offre d'emploi peut et doit être posée comme négociable, non seulement pour adapter le contenu aux particularités de la demande, mais aussi pour qu'elle puisse être satisfaite » (Castrà, 2003).

Mais, si l'adaptation d'un emploi offert sur le marché ne paraît pas possible, il faut envisager la création d'un emploi ex nihilo, ou « sur mesure », pour permettre à un demandeur d'emploi de travailler dans son domaine, et recourir à cet effet au réseau des entreprises sociales et solidaires.

4.2. Les moyens manquent-ils ?

Trois milliards sont dépensés chaque année en aide sociale. Il est temps d'activer cette dépense passive.

En 2017, 278'345 personnes, en Suisse, ont bénéficié de l'aide sociale durant un mois au moins ; elles étaient 230'019 en 2009⁷⁴ - soit une augmentation de 21% en seulement huit ans. « Aujourd'hui, accompagnant une hausse régulière du nombre de bénéficiaires, le public de l'aide sociale est devenu beaucoup plus hétérogène, incorporant une frange de plus en plus importante de personnes pour qui le chômage de longue durée ou le sous-emploi constituent de fait le principal problème » (Bonoli et Champion, 2013). Ainsi les chômeurs sont-ils tout de même payés, mais pour ne rien faire, l'aide sociale assurant leur entretien, prenant en charge leur loyer, leur assurance maladie, ainsi que des frais circonstanciels.

C'est dire que le chômage de longue et de très longue durée génère des coûts très importants, au premier rang desquels celui des aides versées, en constante augmentation. « En 2017, quelque 2,8 milliards de francs ont été dépensés pour l'aide sociale au sens strict en termes nominaux, soit environ 94 millions de plus qu'en 2016. Cela correspond à une hausse de 3,4%, contre 3,9% en 2016 et 2,1% en 2015 »⁷⁵. La statistique ne permet pas de distinguer les coûts de l'aide des coûts de son allocation. **Cette dépense est passive en ce sens qu'elle n'induit elle-même aucun changement de la situation. Au contraire, elle court le risque de la cristalliser** - d'installer les bénéficiaires dans l'assistance, leur isolement et leur désœuvrement les éloignant chaque jour davantage du marché de l'emploi. Ne vaudrait-il pas mieux payer un chômeur à faire quelque chose d'utile à la collectivité que de le payer à ne rien faire - avec les conséquences que l'on sait ? **L'activation de la dépense passive de l'aide sociale lui permettrait d'acheter des emplois, autre-**

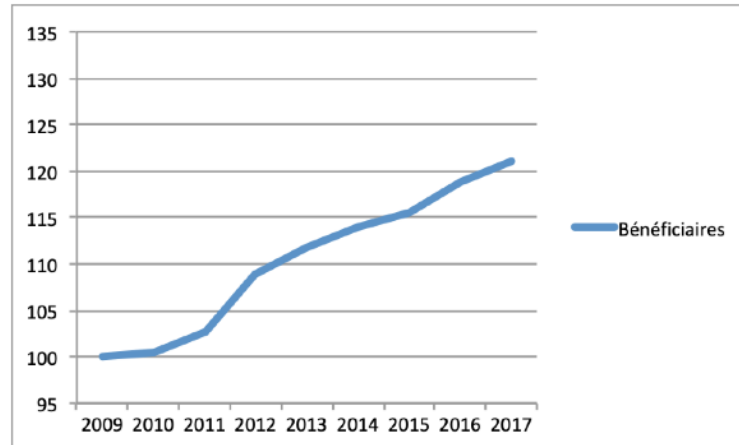
⁷³ Expérimentation Territoires zéro chômeurs de longue durée, soutenue par l'État français et l'Union Européenne.

⁷⁴ Office fédéral de la statistique, Statistique suisse de l'aide sociale

⁷⁵ Communiqué de presse de l'OFS, 15 février 2019.

ment dit de créer une offre adaptée à la demande, pour finalement proposer aux chômeurs de très longue durée un emploi de droit commun leur permettant de retrouver dignité, lien social, reconnaissance, raisons de vivre, de réfléchir à des projets, de se former en vue de relever les défis concrets auxquels ils sont immédiatement et personnellement confrontés, jusqu'à s'affranchir des aides publiques dont ils sont tributaires.

Graphique 5 : Progression du nombre de personnes à l'aide sociale de 2009 à 2017 - 2009 indice 100⁷⁶



4.3. Le travail manque-t-il ?

Pendant que l'on paie des milliers de personnes à ne rien faire, on se demande, partout, comment s'acquitter de tâches essentielles que l'on ne parvient pas à financer.

Si l'emploi - non pas l'emploi en général, mais l'emploi adapté à la demande - peut faire défaut, le travail, lui, ne manque assurément pas. Partout, l'exécution de certaines tâches s'avère difficile parce qu'elles sont jugées insolubles. Qu'il s'agisse des services aux personnes ou de travaux relevant de la transition écologique (retour à des circuits économiques courts, et fermés, sans émissions ou pollutions menaçant le vivant) par exemple, des travaux éminemment utiles à la collectivité n'attendent que d'être accomplis par des personnes désireuses de s'en charger. De même, des travaux délocalisés à l'étranger pourraient-ils être rapatriés dès lors qu'ils seraient assumés par des personnes dont l'emploi serait « acheté » par un régime d'aide sociale (qui préférerait offrir de tels emplois à leurs bénéficiaires plutôt que de les assister indéfiniment).

Ce document sur le chômage en Suisse n'est pas le lieu de l'inventaire de ces travaux, lequel relève plutôt des collectivités locales (les communes et associations de communes, notamment). C'est dans le cadre d'une action concertée avec ces dernières que Caritas, ainsi que d'autres organisations, ont développé de telles activités, et pourraient en développer davantage encore si cela devait s'avérer nécessaires.

Personne n'est inemployable, si l'on adapte l'offre à la demande, et non seulement la demande à l'offre. Et les moyens ne manquent pas pour cela : ce sont ceux de la dépense passive de l'aide sociale. Raison pour laquelle nous pouvons affirmer qu'il n'y a pas de chômage incompressible.

⁷⁶ Graphique réalisé par nous, sur la base des données de l'OFS. 2009 : 230'019 personnes, 2017 : 278'345.

5.

Notre défi : une offre d'emplois inclusive

Considérant que (résumé des pages précédentes) :

1. La Suisse n'est pas le pays du plein emploi : les chômeurs de très longue durée (dont le chômage n'est plus indemnisé) y sont de plus en plus nombreux, et cela quand bien même on tend parfois à les ignorer dès lors qu'ils ne représentent qu'un pour-cent de la population active. Ce sont des milliers de personnes en souffrance, qui ne demandent qu'à « gagner leur vie », mais dont le marché ne veut pas, tant elles sont jugées défailtantes, et tant elles peuvent être discriminées, aussi, du simple fait de leur origine, de la couleur de leur peau ou, plus encore, de leur âge. Nombre d'entre elles paraissent définitivement condamnées à l'assistance, à l'isolement et au désœuvrement.
2. Quand bien même elle se poursuivrait, la croissance ne leur ferait pas de cadeau ; au contraire : elle ne cesserait de creuser l'écart entre les compétences qu'elles offrent et celles que nos entreprises recherchent. Un écart que les « mesures d'insertion » de l'aide sociale n'ont pas l'ambition, ni la possibilité de combler, sinon pour une minorité des personnes concernées seulement. Si l'effort auquel nos autorités consentent doit être salué, il mérite, aussi, d'être honoré par l'engagement de tous pour qu'il favorise plus sûrement qu'aujourd'hui le retour à l'emploi de ses bénéficiaires.
3. La réadaptation à l'emploi n'est guère possible, cependant, qu'en emploi. Une réponse essentiellement clinique à une demande d'emploi n'est pas appropriée aux chômeurs de très longue durée, en dépit de la bienveillance dont elle peut témoigner. Non seulement une telle réponse ne leur est pas toujours intelligible, mais elle tend à exiger d'eux les compétences qui leur font précisément défaut ou qu'elles ne parviennent pas à mobiliser dans leur situation - accréditant alors, à tort, l'idée trop répandue selon laquelle ils ne pourraient pas travailler. Seul le retour à l'emploi, et la reconnaissance sociale qu'il autorise, leur permettraient de réunir les conditions d'élaboration d'un projet éventuellement plus précis, d'éprouver des besoins de formation - de reprendre leur destin en mains.
4. Il n'y a pas de chômage incompressible. Que l'on adapte aussi l'offre à la demande, et non plus seulement la demande à l'offre, et personne n'est inemployable. Les ressources nécessaires à cet effet existent : ce sont celles consacrées à la dépense passive de l'aide sociale, qu'il conviendrait d'activer pour qu'elle contribue à changer la situation plutôt qu'à la cristalliser.

Les Caritas de Suisse Romande : suggèrent ensemble un nouveau modèle d'insertion professionnelle des chômeurs de très longue durée, consistant à

- a. **répondre à leur demande d'emploi premièrement par un emploi, un emploi de droit commun mais adapté autant que nécessaire, dans le cadre d'une offre inclusive ;**
- b. **proposer de tels emplois grâce à l'activation des dépenses passives de l'aide sociale.**

La description de ce modèle, de son principe et de ses modalités concrètes, mais aussi de ses potentialités, en termes de cohésion sociale et de maîtrise des comptes publics, fait l'objet de documents séparés - destinés à la discussion des autorités, organisations et milieux intéressés.

Les Caritas Romandes n'expriment pas seulement leur conviction que le chômage de très longue durée et d'exclusion et moralement inadmissible, tant il génère de souffrance, mais elles affirment aussi, pour les raisons développées ici, que ce chômage n'est absolument pas inéluctable, et qu'il peut être surmonté dans le cadre de nouvelles approches qu'il conviendrait d'expérimenter, dès que possible, dans notre pays.

Bibliographie

Auteurs cités

- Bonoli et Champion, La réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale en Suisse et en Allemagne, Idheap, Université de Lausanne, Résumé, 2013.
- Bourdieu Pierre, Méditations pascaliennes, Editions du Seuil, 1997, p. 319.
- Castel Robert, Les métamorphoses de la question sociale, Fayard, Paris, 1995.
- Castra Denis, L'insertion professionnelle des publics précaires, Presses Universitaires de France, Paris, 2003.
- Dubet François, L'insertion professionnelle des publics précaires, Presses Universitaires de France, Paris, 2003.
- Dunant Christophe, Le marché complémentaire de l'emploi : une réponse économique, sociale et solidaire ? Acte de la journée d'automne de l'Artias du 30 novembre 2006.
- Gerber Pierre-Yves, Les principes fondamentaux du droit international et du droit suisse de la sécurité sociale, Réalités sociales, Lausanne, 1984, p. 473.
- Kaeser Laure, RI - 5 ans et plus, Parcours de vie et liens sociaux des personnes allocataires de longue durée du Revenu d'Insertion, Canton de Vaud, Département de la santé et de l'action sociale, Lausanne, 2017.
- Karsz Saül, Pourquoi le travail social ? Dunod, Paris, 2004.
- Maruani Margaret et Reynaud Emmanuèle, Sociologie de l'emploi, La Découverte, Paris, 1993.
- Mullainathan Sendhill et Shafir Elda, Scarcity, Why Having Too Little Means So Much, New York: Henry Holt and Company, 2013.
- Paugam Serge, La disqualification sociale, Presses Universitaires de France, 2016, p. 219.
- Salzgeber Renate, Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten Berichtsjahr 2014, 13 Städte im Vergleich.
- Sheldon George, Le marché suisse du travail depuis 1920, tendances à long terme, in La Vie économique, 1/2-2010
- Topalov Christian, Naissance du chômeur, 1880-1910, Albin Michel, 1994.
- Winterbert Raphaël, Personne n'est inemployable, reconsidérer la démarche d'insertion sociale et professionnelle, Le Monde, 26 avril 2010.

Rapports et autres documents consultés

- Communiqués de presse du Secrétariat d'État à l'économie et de l'Office fédéral de la statistique.
- Die Wirkung von arbeitsmarktlichen Massnahmen, Eine Analyse bisheriger Evaluationen, SECO, septembre 2018.
- Évaluation des mesures du marché du travail, incidence sur le comportement et les chances des postulants, SECO, décembre 2014.
- Évaluer les mesures du marché du travail de manière ciblée, La Vie économique, 7/18
- Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten Berichtsjahr 2014, 13 Städte im Vergleich
- Le parcours professionnel des chômeurs de longue durée en Suisse, La Vie économique 7/11.
- Rapport La santé des chercheurs d'emploi, enjeu de santé publique, publié par l'association Solidarités nouvelles face au chômage, 2018.
- Rapport sur le chômage de longue durée, Seco. Document non daté ; probablement : mars 2018.
- RI - 5 ans et plus, Parcours de vie et liens sociaux des personnes allocataires de longue durée du Revenu d'Insertion, Canton de Vaud, Département de la santé et de l'action sociale, Lausanne, 2017.
- Situation sur le marché du travail, Seco (paraît chaque mois)
- Une comparaison du fonctionnement de l'aide sociale dans six cantons romands, Comparaison du point de vue de l'organisation, du fonctionnement et du financement. Parcours des dossiers d'aide sociale. Tableau comparatif. Synthèse. Association Romande et Tessinoise des Institutions d'action sociale (Artias), mai 2017.
- Wirksamkeit von Integrationsprogrammen in der Sozialhilfe, Ergebnisse der Teilnehmendenbefragung, septembre 2018.