

Les travaux et les jours

Autor(en): **Tabin, Jean-Pierre**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire**

Band (Jahr): **3 (1996)**

Heft 2

PDF erstellt am: **15.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-10661>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

LES TRAVAUX ET LES JOURS

JEAN-PIERRE TABIN

Ni la pauvreté ni le chômage n'ont dans notre société de statut véritable: ce ne sont que des phénomènes archaïques ou provisoires, des effets néfastes d'une modernisation mal contrôlée. Il n'y a, dans la conception de l'aide sociale, que des «pauvres» et des «individus inadaptés». Leur situation est le résultat d'un manque ou d'une déficience personnelle. Comme la reconnaissance de ces problèmes personnels n'a aucune valeur universellement reconnue, la tendance au soupçon est de mise.¹ Dès lors, pour éviter des «abus», l'Etat met en place différentes mesures, qui ont pour but d'éviter que ces personnes ne «s'installent» dans leur situation. L'assurance-chômage, par exemple, impose aux assurés des contrôles (obligation du timbrage, obligation de prouver les recherches d'emploi, etc.) et des punitions (suspension du droit à l'indemnité de chômage en cas de départ volontaire de son travail, en cas de refus d'emploi, etc.). Mais le but ultime de ces mesures est d'éviter que des personnes ne «profitent» des ressources publiques pour ne rien faire.

D'où l'idée de mettre au travail les chômeurs.

Le projet n'est pas nouveau, puisque Richelieu, en 1625, voulait déjà forcer les pauvres à travailler...² A l'époque, la mise au travail était surtout un moyen de vérifier si les demandeurs d'aide étaient bien des pauvres «méritants». Dans la même ligne, en 1690, la Bourse des pauvres de Lausanne avait décidé que les miséreux convalescents hébergés à l'Evêché, qui leur tenait lieu d'hôpital, ne seraient plus oisifs mais qu'ils fileraient la laine; en 1691, à Yverdon, s'ouvrait une manufacture de laine «pour occuper les enfants oisifs et vicieux»; en 1703, à Vevey, un projet de manufacture de grosses étoffes vit le jour, dont le caractère disciplinaire (anéantir la fainéantise des pauvres) sera clairement indiqué. Et on pourrait multiplier les exemples.

La modernisation de la société n'a pas signifié la fin de ce dessein. Ainsi, plutôt que de donner une aide financière aux nécessiteux, les communes vont préférer leur proposer du travail, une pratique qui subsistera par exemple dans l'Aide sociale lausannoise complémentaire jusque dans les années 1970. En 1951, à Lausanne, on recense: un camp de travail (le «Camp des Isles»), qui propose à

50 ■ une vingtaine de personnes (moyenne d'âge: 64 ans) différents travaux agricoles

huit mois par année; des «chantiers de secours», qui sont organisés pour les «chômeurs manuels» (cinq à six quinzaines par année, pendant lesquelles ils travaillent comme balayeurs, pépiniéristes ou ouvriers des serres de la Ville, à moins que ce ne soit aux Abattoirs ou au cimetière du Bois de Vaux); des stages dans les bureaux de l'administration (24 jours, six fois l'an au maximum), qui sont mis en place pour les «chômeurs de la plume» (chômeurs «intellectuels»).

CHÔMAGE ET PROGRAMMES D'OCCUPATION

Aujourd'hui, avec la montée du chômage, on est en train d'assister, en Suisse, à une généralisation du principe du travail des sans-emploi, sous couvert d'une nouvelle conception du rôle de l'Etat social. En bref, celle-ci veut que l'individu qui reçoit des subsides devienne lui-même acteur de son «insertion» et ne soit plus un bénéficiaire «passif» des prestations.⁴ «L'insertion rapide des chômeurs est particulièrement importante dans la mesure où elle permet de réduire les indemnités journalières versées par l'assurance-chômage et différentes assurances cantonales complémentaires. Sans même parler de l'intérêt humain et social d'une réinsertion rapide des chômeurs, celle-ci permet entre autre d'éviter la perte du savoir-faire professionnel.»⁵

Double projet, à la fois économique et socioprofessionnel, à l'origine de différentes mesures, parfois dites «actives», parfois dites «de marché du travail», qui sont proposées depuis la mise en place (1982) de l'assurance-chômage et insolvabilité (LACI).

LES RÉGIMES CANTONAUX (HORS LACI)

D'abord, certains cantons – et particulièrement ceux qui sont fortement touchés par le chômage – ont pris des initiatives.⁶ A Genève, par exemple, toutes les personnes qui vivent dans le canton depuis au moins un an peuvent participer à un programme d'occupation cantonal, si possible dans leur métier, ou dans le domaine social, de l'environnement ou dans l'administration. L'âge, la qualification ou la situation financière du demandeur ne sont pas pris en compte: le but du canton est de maximiser les possibilités de nouveau droit à l'assurance-chômage, en offrant six mois de travail rémunéré (et donc un nombre de cotisations à l'assurance-chômage ouvrant un nouveau droit au chômage). En juillet 1995, 1'166 places de ce type étaient occupées.

A Neuchâtel, l'accent est plutôt mis sur la réintégration des chômeurs dans le marché du travail (mesures de crise), et on recherche surtout l'augmentation des

capacités de placement des chômeurs. Aussi, les places en programmes d'occupation ne correspondent pas forcément aux qualifications de chômeurs: ce sont des places avant tout dans l'administration et dans le social – travail dans des hôpitaux (nettoyage, cuisine), dans des bibliothèques, dans des écoles (réfection de meubles), dans des musées (gardiens), dans la circulation routière et dans les maisons pour personnes âgées – aussi bien que des engagements pour des bibliothèques de jeunes ou pour la protection civile. La participation à ces programmes est soumise à des conditions de fortune et de revenu. 958 chômeurs en fin de droit ont participé à ces mesures en 1994.

Relevons que cette logique de la prolongation du droit à l'indemnité n'est pas sans poser problème. Les indemnités de chômage sont basées sur un pour-cent (en principe 70 %) du salaire précédent: or, on estime qu'une personne seule à laquelle est donnée une indemnité équivalente à 70 % de son revenu précédent, compte tenu des charges sociales, dispose du minimum vital uniquement si son revenu antérieur était supérieur ou égal à 4'000.– par mois.⁷ Les indemnités cantonales ont pour effet de réduire encore ce degré de couverture, puisqu'elles sont aussi souvent basées sur un pour-cent du revenu précédent.

L'idée de l'activité «d'insertion» connaît en plus un renouveau spectaculaire dans les différents projets de revenus minimums apparus ces dernières années, puisque aussi bien le «Revenu minimum cantonal d'aide sociale» genevois (RMCAS, entré en vigueur en janvier 1995) que le récent «Dispositivo per l'inserimento sociale e professionale» tessinois (entré en vigueur en mars 1995) ou le projet vaudois de «Revenu minimum de réinsertion» (de septembre 1994) ou encore les deux projets valaisans de Loi sur l'emploi et les mesures en faveur des chômeurs (mai 1995) et de Loi sur l'intégration et l'aide sociale (juin 1995) prévoient l'obligation de contre-prestation, sous forme de programmes d'occupation, de stages, de mesures de formation, etc. De même, la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales a un projet (août 1995) allant dans ce sens.

La logique d'insertion, partout clairement indiquée, est dominante. Mais il s'agit aussi, comme le dit le Conseil d'Etat vaudois, de mesures visant à être «suffisamment restrictive[s] pour ne pas constituer un <oreiller de paresse> et décourager les bénéficiaires de reprendre un emploi, même si ce dernier exige de faibles qualifications et est par conséquent peu rémunéré.»⁸

LES PROGRAMMES D'OCCUPATION DANS LA LACI

La grande masse des programmes d'occupation est cependant liée à la LACI. La philosophie sous-jacente de la loi postule en effet qu'il est possible à un

52 ■ chômeur de (re)trouver un emploi, mais qu'il peut avoir besoin d'aide pour cela.

C'est pourquoi le législateur a prévu des «mesures préventives» pour les chômeurs, et notamment des programmes d'occupation («Beschäftigungsprogramm»).

Ces derniers, à leur origine, avaient un double but: permettre à des chômeurs en fin de droit de reprendre un contact avec la vie active pour une durée déterminée et ainsi «empêcher que le chômage ne se consolide lui-même par suite d'un découragement croissant et de la déqualification»⁹, et ouvrir un nouveau droit à des prestations de l'assurance-chômage en leur permettant de toucher à nouveau un salaire pendant une période en principe limitée à six mois (on retrouve ici les idées à l'œuvre dans les projets cantonaux). Devant être mis sur pied par des institutions publiques ou privées, mais sans buts lucratifs, les programmes d'occupation ne doivent pas concurrencer l'économie privée.

Suite à l'entrée en vigueur de la LACI, les programmes d'occupation se sont d'abord développés dans l'Ouest et le Nord-Ouest de la Suisse, ainsi que dans les cantons de Zurich et du Tessin. En 1984, plus d'un tiers ont eu pour objet de faire des travaux de protection de la nature ou d'amélioration de chantiers pédestres et un cinquième des travaux d'utilité sociale. Il y eut, selon l'OFIAMT, environ 3'100 participants. Le nombre de programmes d'occupation a fortement diminué les années suivantes.¹⁰ Et ce n'est que suite à l'Arrêté fédéral urgent (AFU) de 1993, qui a permis l'augmentation des taux de la subvention fédérale aux programmes d'occupation, qu'on a assisté à une véritable explosion de leur nombre.

NOMBRE DE PARTICIPANTS ET DÉPENSES, 1990–1996, GENRES DE PROGRAMMES D'OCCUPATION¹¹

Les programmes d'occupation sont répartis très différemment selon les cantons, et l'OFIAMT ne possède que des données rudimentaires sur leur déroulement. On sait qu'il y a un déficit de places en programmes d'occupation pour des femmes, car la plupart des travaux ont lieu à l'air libre et demandent un engagement physique important.¹² Les programmes d'occupation sont organisés, en règle générale, avant que le chômeur soit au bout de son droit aux indemnités, parce que le financement fédéral à un programme d'occupation diminue s'il est organisé à la fin du droit (le financement cantonal est alors plus important).

LES PROGRAMMES D'OCCUPATION DANS LA NOUVELLE LOI

Les changements sur le marché du travail ont incité le Conseil Fédéral à proposer, dès 1993, une révision de la LACI, qui a été fortement modifiée par les Chambres fédérales après diverses péripéties. La loi révisée le 23 juin 1995 postule que les chômeurs de moins de cinquante ans, après 150 indemnités journalières, *devront* participer à un cours ou à un programme d'occupation pour autant qu'il y ait une place disponible dans leur canton (après 250 jours entre 50 et 60 ans; après 400 jours pour les plus de 60 ans). En cas de refus, le chômeur verra ses indemnités suspendues (jusqu'à 60 jours); ensuite, il se verra refuser tout droit à l'indemnité jusqu'à ce qu'il soit disposé à prendre part à une telle mesure.

Les cantons auront une motivation financière à fournir toutes les places prévues dans leur contingent. S'ils ne le font pas, ils devront payer les indemnités des chômeurs à hauteur de 40 %. Leurs frais seront ainsi multipliés par trois. Ainsi, 25'000 places de cours et d'occupation pour les chômeurs devront être proposées par les cantons, dans un délai transitoire de deux ans. Les quotas ont été fixés, dans chaque canton, en fonction de leur nombre d'habitants et de leur taux de chômage: Zurich, 4'192 places; Berne, 3'109; Vaud: 2'880; Genève: 1'910; Valais: 1'212; Fribourg: 871; Neuchâtel: 693; Jura: 259, etc., ce qui fait qu'on va assister, ces prochaines années, à une véritable explosion des mesures actives, et notamment des programmes d'occupation.

Si on étudie l'évolution de la loi, tout se passe donc comme si l'absence de travail était liée à la personne du chômeur elle-même et non pas à la situation économique générale. En d'autres termes, le législateur pense qu'il est à la fois nécessaire et suffisant d'offrir à certains chômeurs des possibilités de formation et des expériences de travail pour qu'ils puissent (re)trouver rapidement un emploi, ce qui va permettre de substantielles économies à l'assurance-chômage.¹³ Pourtant, la solution de la formation à outrance n'en est pas une, car les basses qualifications «risquent d'être toujours en retard d'une guerre, si entre-temps le niveau général de formation s'est élevé [...]. On risque alors d'aboutir, plutôt qu'à une réduction du chômage, à une hausse du niveau de qualification des chômeurs.»¹⁴ Et les mesures d'insertion, dès lors, apparaissent au chômeur comme un devoir paradoxal: s'insérer dans un marché du travail qui n'est pas en position d'offrir à chacun un emploi convenablement rémunéré. Ce traitement «social» du chômage, sans vraie perspective professionnelle, risque d'aggraver la marginalité de ceux qui en bénéficient.¹⁵

QUEL «WORKFARE»?

Dans tous ces exemples, la logique de la contre-prestation est dominante. De volontaire, la participation à des programmes d'insertion ou de réinsertion est peu à peu rendue obligatoire. L'aide devient, en quelque sorte, une aide liée: elle s'accompagne d'une contrepartie comme nouvelle condition d'admissibilité à l'assurance ou à l'assistance. On est quelque peu, avec ces systèmes, dans le champ d'une stratégie de la carotte et du bâton.¹⁶

C'est des USA que nous vient la notion de «workfare», terme servant à désigner les «programmes d'intégration à l'emploi», spécialement conçus, dès la fin des années 1960, à l'intention des allocataires de l'assistance sociale.¹⁷ Les politiques de «workfare» tentent d'établir une passerelle entre l'assistance et l'emploi. Elles définissent, à ce titre, les contours d'une nouvelle relation entre la sphère des politiques sociales et celle du marché du travail. Le «workfare» aux USA correspond, pour les allocataires de diverses prestations, à de nouvelles obligations. Le discours est le plus souvent flou (et non précisé), mais la notion fondamentale est que les individus peuvent bénéficier de transferts de revenus de la part de l'Etat à la condition, impérative, qu'ils se conforment à des obligations précises en matière de travail (ou d'améliorations de leur employabilité), fixées par les organismes publics ou leurs représentants.

Une généralisation du «workfare» se développe en Suisse, il faut se demander à quelle conception cette nouvelle politique sociale se rattache.

CONCEPTION ÉCONOMISTE (DANS LA LOGIQUE DU CONTRE-DON)

Si le «workfare» était conçu comme le remboursement, par le travail, de l'allocation versée, il serait nécessaire de rendre visible, d'une manière ou d'une autre, le remboursement de la dette sociale qui s'effectue grâce à la contre-prestation (ce que certains considèrent comme l'illusion d'un échange égal qui existerait dans la contre-prestation).¹⁸

Ce n'est guère cette philosophie qui domine dans la nouvelle conception de l'assurance-chômage, car rien n'est prévu pour valoriser les apports de ces contre-prestations. A preuve que l'OFIAMT ne décompte que les coûts de programmes d'occupation, sans se donner en aucune manière le moyen d'en mesurer les bénéfices. D'autre part, le fait que la personne qui suit un programme d'occupation puisse le quitter sans délai pour un «vrai» travail montre que la nécessité sociale de ces programmes est toute relative. De même, dans le RMCAS genevois, aucun décompte réel des contre-prestations n'est tenu: le

contre-prestataire est, selon le responsable une «sorte de bénévole», chez des employeurs d'accord de «troquer» un peu de formation contre un peu de travail productif.¹⁹ Par contre, on constate que les programmes d'occupation et les stages sont utilisés par l'administration, «pour éviter les directives du <Personnel Stop>»²⁰: ainsi, en 1994, la seule administration communale lausannoise a-t-elle «offert» 553 programmes d'occupation à des chômeurs.

Si on était dans une conception de contre-don, cette dimension de remboursement de la dette sociale, par une valorisation de l'utilité (voire de la nécessité) de ces travaux devrait être rendue visible et claire pour tous. En 1848 en France, pour discréditer les Ateliers nationaux pour les chômeurs (proposés par Louis Blanc), on leur a donné à effectuer des travaux inutiles: paver, dépaver, puis repaver des rues... Après quelques mois à peine de cette pratique, l'idée même des Ateliers nationaux a été abandonnée: coûteuse et inutile.

CONCEPTION PARTICIPATIVE

Le «workfare» pourrait être aussi conçu comme un élément permettant d'éviter la marginalisation d'un groupe de personnes. C'est d'ailleurs un des buts proclamés des programmes d'occupation, qui devraient permettre de contre-carrer les problèmes de nature psychologique des chômeurs de longue durée (perte de confiance dans ses capacités, difficulté à instaurer un rythme de vie, insécurité).²¹ Mais une mesure d'insertion ne peut avoir des effets positifs que si elle est fondée sur une base volontaire, et les sanctions ont des effets contre-productifs du point de vue de l'insertion.²² En ce sens, lorsqu'un tribunal considère qu'un emploi de nettoyage de forêts et de construction de chemins a *en soi* une importance d'utilité sociale et qu'«il ne peut pas porter atteinte à la dignité personnelle de l'assuré contraint d'y participer»²³, il ne fait qu'augmenter le sentiment de mesures injustes pour le chômeur.

De plus, il faudrait se donner les moyens de garantir que l'insertion via ces programmes est réelle: en ce sens, il faudrait pouvoir assurer un accompagnement des personnes en contre-prestation, aussi bien en terme de formation continue que d'intégration dans l'entreprise dans laquelle les personnes sont amenées à travailler.

Le fait que les allocations soient plafonnées par la LACI pour les personnes suivant un programme d'occupation a exactement l'effet contraire. On trouve des situations, dans les communes ou dans les organisations d'utilité publique, où se côtoient des salariés, ayant une situation stable et des prestations sociales «normales», et des allocataires, moins bien payés, en situation précaire (le

56 ■ travail dure aujourd'hui 6 mois au maximum, et on ne peut s'attendre à ce que

la situation du chômeur puisse se stabiliser dans un intervalle aussi bref²⁴) et ne bénéficiant pas de toutes les prestations sociales de l'entreprise. Ces deux catégories de travailleurs peuvent, le cas échéant, effectuer le même travail. C'est là un exemple frappant de société à deux vitesses, ceci d'autant plus que l'exemple français semble indiquer une tendance à la multiplication des contrats de ce type dans le but de payer moins cher les salariés. On est loin de la participation.

D'autre part, ces programmes d'occupation et autres mesures de contre-prestation sont considérés, dans la pratique, comme une «chance» (et une seule) donnée au chômeur, qui devrait lui permettre de trouver un emploi: dans la philosophie actuelle implicite des programmes d'occupation de la LACI, si, après un programme, le chômeur n'a toujours pas d'emploi, tout se passe comme si on pensait que c'est bien de sa faute, ou qu'il est «irrécupérable». Si on était dans une logique participative, des mesures, pour les chômeurs n'ayant pas pu retrouver un travail après un programme d'insertion devraient donc être prises pour contrecarrer la logique d'exclusion.

Enfin, l'utilité sociale réelle des travaux proposés en contre-prestation n'est pas avérée. Ce tiers secteur éco-social, dans lesquels la frontière entre travail et activité n'est pas figée, et qui se développe aujourd'hui à grande vitesse, n'est pas d'évidence «utile». Sans débats publics portant sur quels sont les besoins à couvrir, par qui, et comment, l'«utilité sociale» se décide, si l'on peut dire, à la petite semaine. On ne se donne pas les moyens de l'évaluer. Aucune procédure n'est non plus prévue pour transformer ces services faisant appel à du personnel en situation précaire (réfectoire pour enfants à Bienne, garderie pour enfants à Lausanne, action sociale à Echandens, soins et accompagnement de personnes âgées à Nyon, prévention de la toxicomanie à Soleure...) en services permanents, si leur utilité sociale est avérée.

Car ces emplois «intermédiaires», dans le domaine social particulièrement, ne sont pas des «petits boulots», mais de grands métiers, de ceux où l'individu éprouve son utilité sociale, qu'il pratique avec fierté. Ils devraient donc requérir une formation professionnelle aux mêmes normes que les activités marchandes, bénéficier d'un statut stable et être rémunérés à la mesure de leur utilité sociale. On ne peut les traiter, sauf à mettre en question leur utilité même, comme des «petits» jobs, «d'occupation», comme un «bénévolat» qui ne mériterait qu'une attention à la fois un peu sympathique et condescendante.²⁵ Il y a donc un paradoxe à confier (ou à vouloir confier) toute une série d'activités sociales à des personnes exclues du système «normal» de l'emploi (et qui connaissent souvent elles-mêmes des problèmes sociaux), dont certaines sont en statut instable, sous-rémunérées, parfois sans qualification pour le poste occupé.

En d'autres termes, ou bien ces emplois sont socialement utiles, et reconnus comme tels par la société (et rémunérés comme tels) ou bien ce n'est pas le cas, et ce sont des travaux sans utilité sociale, ce sont de fausses pistes, des «occupations» (!), des emplois «Canada dry». Les administrations communales ne s'y trompent pas, qui décrivent nombre de programmes d'occupation sous le terme évocateur de: «divers travaux manuels». Comme le dit Robert Castel, «on ne fonde pas de la citoyenneté sur de l'inutilité sociale».²⁶

CONCEPTION DISCIPLINAIRE

Au vu de ce qui précède, nous sommes donc obligés de constater que la conception disciplinaire (prévention des abus) est aujourd'hui dominante, comme le montre, par exemple, le fait que, dans la nouvelle LACI, le chômeur puisse se voir infliger 60 indemnités de suspension (3 mois!) s'il refuse une mesure de réinsertion. Le «workfare» apparaît dès lors, par bien des aspects, comme un simple nouvel avatar de formes plus anciennes de mises au travail des pauvres, les «workhouse» anglais de sinistre réputation.²⁷ Dans cette logique étroite, il serait bien surprenant que l'obligation d'une contre-prestation apporte autre chose qu'une bonne conscience au législateur: les prestations ne sont pas dilapidées vers des personnes qui ne font rien. Mais alors, on court le risque que les prestations fournies le soient de mauvaise volonté et que leur qualité s'en ressente, ce qui serait, pour le moins, dommageable. Il est donc très important que les programmes de contre-prestations ne se transforment pas en travaux forcés²⁸, ce que semblent pourtant souhaiter certains grands commis de l'Etat, comme l'ancien délégué aux réfugiés Peter Arbenz, qui envisage d'«affecter obligatoirement des chômeurs et des personnes en général astreinte au service [...] à des programmes d'occupation d'utilité publique, [qui] pourraient également être imposés plus souvent à des personnes qui, en raison du phénomène de l'immigration incontrôlable (requérants d'asile déboutés, immigrants clandestins), séjournent de facto en Suisse et ne peuvent momentanément pas être rapatriées. Le principe de l'assistance sociale en échange du travail fourni devrait s'appliquer à toutes les personnes de cette catégorie, ce qui permettrait de décharger le secteur public.»²⁹

Ce sont aussi des principes éthiques qui devraient nous amener à réfléchir à ces mesures disciplinaires. John Rawls, par exemple, met l'accent sur le principe de liberté égale pour tous. «Chaque personne doit avoir un droit égal au système total le plus étendu de libertés de bases égales pour tous, compatible avec un même système de libertés pour tous». Cette liberté ne

58 ■ peut, selon lui, être limitée qu'au nom de la liberté elle-même. «Il y a deux cas:

(a) une réduction de la liberté doit renforcer le système total de la liberté que tous partagent et (b) une inégalité des libertés doit être acceptable pour les citoyens ayant une moindre liberté». ³⁰ Ces principes interdisent qu'on limite l'accès au droit des plus désavantagés, par exemple, de ceux qui sont incapables, pour différentes raisons, de participer à une mesure active: les chômeurs «difficiles à placer» – par exemple, selon la qualification OFIAMT, les «chômeurs qualifiés d'un certain âge, [...] dont la formation ne correspond plus au marché du travail, chômeurs de longue durée et personnes en chômage répété» et les «cas particuliers» («circonstances qui rendent le travail de placement très difficile (par exemple alcool, drogues») – qui, selon l'institut chargé d'évaluer le service public de l'emploi, représentent à elles seules le 50 % des chômeurs. ³¹

L'ÉVOLUTION DE LA QUESTION SOCIALE

L'installation de la précarité du travail est un phénomène social aussi important pour nos sociétés que la montée du chômage. «La représentation du chômage comme un phénomène [...] atypique, en somme irrationnel et que l'on pourrait éradiquer au prix d'un peu de bonne volonté et d'imagination, toutes choses demeurant égales par ailleurs, est sans doute aussi l'expression d'un optimisme révolu. Le chômage n'est pas une bulle qui s'est creusée dans les relations de travail et que l'on pourrait résorber. Il commence à devenir clair que précarisation de l'emploi et chômage se sont inscrits dans la dynamique actuelle de la modernisation. Ils sont les conséquences nécessaires des nouveaux modes de structuration de l'emploi, l'ombre portée des restructurations industrielles et de la lutte pour la compétitivité – qui effectivement font de l'ombre à beaucoup de monde.» ³²

On assiste aujourd'hui à une déstabilisation des stables ³³ (alors que, jusque-là, la consolidation de la société salariale avait constamment élargi l'assise des positions assurées et ménagé les voies de la promotion sociale, c'est le mouvement inverse qui prévaut aujourd'hui). Les couches intermédiaires n'ont plus beaucoup à espérer du fait de la mobilité ascendante bloquée, mais davantage à perdre: c'est là que se jouent les tensions sociales et politiques. Dès lors, il ne suffit pas de traiter la question sociale seulement à partir de ses marges (l'exclusion, les chômeurs inscrits, etc.). Les logiques «ciblées» entraînent le soupçon généralisé vers l'autre et permettent au populisme de se développer, car les individus n'évaluent pas la justice dans ses principes, mais dans les effets pratiques et individualisés du système. La politique sociale devrait donc concerner tout le monde.

Ensuite, la précarité s'installe de manière durable. Le travail aléatoire représente une nébuleuse aux contours incertains, mais en forte croissance. De fait, on ne peut s'empêcher d'avoir l'impression que certaines de ces mesures de contre-prestation, notamment par les programmes d'occupation, sont en train de créer une nouvelle «armée de réserve» de travailleurs, un nouveau prolétariat qui, occupé dans le marché gris, donne à l'économie de nouveaux bataillons de travailleurs prêts à l'embauche, maintenus comme amortisseurs de la conjoncture.³⁴ Les emplois normaux se voient remplacés par des emplois de deuxième (et encore...) qualité. La politique sociale ne peut plus avoir comme but ultime le remplacement de personnes dans le travail, mais doit proposer des mesures alternatives, généralisées et valorisées au travail, permettant de renforcer la cohésion du corps social. Elle devrait ainsi permettre de libérer intelligemment le temps laissé par le manque de travail, en offrant aux personnes des services qui tiennent compte de l'impossibilité, pour un certain nombre de personnes, de trouver un emploi salarié dans la société.

Enfin, la précarisation de l'emploi et la montée du chômage sont la manifestation qu'il existe un déficit de places occupables dans la structure sociale. Travailleurs «vieillissants» (dès 50 ans!), qui n'ont plus de place dans le processus productif mais n'en ont pas non plus ailleurs; jeunes en quête d'un premier emploi et qui errent de stage en stage, d'un petit boulot à l'autre. Chômeurs de longue durée que l'on s'épuise sans grand succès à remotiver ou à requalifier. Tout se passe comme si notre société retrouvait, non sans surprise, en son sein un profil de population que l'on croyait disparu, des «inutiles au monde», qui y séjournent sans vraiment lui appartenir. La rationalisation des entreprises (publiques et privées), en excluant un certain nombre de travailleurs pour des raisons de productivité et de rentabilité, renforce ces effets.

«L'association d'une analyse purement conjoncturelle et d'une description psychologique des effets du chômage nous installe dans un climat non démocratique, puisque toute possibilité d'agir est écartée et que l'opinion publique n'est à aucun moment placée devant des choix.»³⁵ Les politiques sociales ne pourront ignorer encore longtemps les débats sur l'évolution de la place du salariat dans la société, sauf à perdre toute crédibilité.

Notes

1 Jean-Pierre Tabin, *Sur les chemins de l'assistance. Usages et représentations de l'aide sociale*, Lausanne 1995, 8.

2 Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*, Paris 1995, 137 (cité dorénavant Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*).

- 3 Tiré de Raymond Pittet: «Tout ce travail pour les chômeurs», document produit vers 1951, sans autre indication.
- 4 Pour plus d'indications voir: Jacques Donzelot, *Face à l'exclusion, le modèle français*, Paris 1991; Bernard Eme, Jean-Louis Laville, *Cohésion sociale et emploi*, Paris 1994, Pierre Rosanvallon, *La nouvelle question sociale, repenser l'Etat-providence*, Paris 1995 ou Pascale Vielle, «Revenu minimum, fondement et contrepartie», in Jean-Pierre Fragnière, Jürg H. Sommer, Antonin Wagner [dir.], *Sozialhilfe – Aide sociale*, Lausanne 1994.
- 5 Arthur Andersen, *Réforme du service public de l'emploi en Suisse*, Berne 1994, 12.
- 6 Hans Schmid, Eckehard F. Rosenbaum [dir.], *Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung aus ökonomischer Sicht*, Bern, Stuttgart, Wien 1995, 251.
- 7 Martino Rossi, Elena Sartoris, *Ripensare la solidarietà. Mutamenti economici, crisi della sicurezza sociale e modelli di riforma*, Bellinzona et Locarno 1995, 269 (cité dorénavant Rossi, *Ripensare la solidarietà*).
- 8 Département de la prévoyance sociale et des assurances, *Révision de l'aide aux chômeurs en défaut d'indemnisation de l'assurance-chômage dans le canton de Vaud*, mise en consultation, Lausanne 1994, 8.
- 9 Daniele Cattaneo, *Les mesures préventives et de réadaptation de l'assurance-chômage, prévention du chômage et aide à la formation en droit suisse, droit international et droit européen*, Genève, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1992, 539 (cité dorénavant Cattaneo, *Les mesures préventives*).
- 10 Dieter Freiburghaus, *Präventivmassnahmen gegen die Arbeitslosigkeit in der Schweiz, Methoden der Wirkungsanalyse und erste Ergebnisse*, Berne et Stuttgart 1987, 80.
- 11 Stefan Schnyder, «Nouveau développement de l'éventail de mesures concernant le marché du travail», *La Vie économique* 1 (95), 48 et Tony Erb, «Mesures actives de marché du travail», *La Vie économique* 1 (96), 31.
- 12 Arthur Andersen, *Mesures actives pour le marché du travail*, Zurich 1995, 8.
- 13 Arthur Andersen, *Aktive arbeitsmarktliche Massnahmen. Fallstudien St. Gallen und Waadt*, Zurich 1995, 11.
- 14 Arthur Andersen, *Réforme du service public de l'emploi en Suisse*, Berne 1994, 7.
- 15 Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, 405.
- 16 Alain Touraine, *Qu'est-ce que la démocratie?*, Paris 1994, 153.
- 17 Sylvie Morel, «Les programmes d'intégration à l'emploi pour les allocataires de l'assistance sociale. L'approche américaine du «workfare»», *Revue française des affaires sociales*, 3 (1994), 137.
- 18 Frances Fox Piven, Richard A. Cloward, *Regulating the Poor. The Functions of Public Welfare*, New York 1993, 382.
- 19 B. Godenzi, *Lutte contre la pauvreté et revenu minimum: l'illusion d'une solution?*, Lausanne 1992, 258, cité par Rossi, *Ripensare la solidarietà*, 197.
- 20 Michel Schweri, «Les contre-prestations permettent de renouer les liens sociaux rompus», *Le Courrier de Genève*, (25 janvier 1995).
- 21 Ecoconcept KG, *Mesures actives concernant le marché du travail, étude du cas de Neuchâtel*, Zurich 1995, 13.
- 22 Arthur Andersen, *Mesures actives pour le marché du travail*, Zurich 1995, 21.
- 23 Rossi, *Ripensare la solidarietà*, 172.
- 24 Cattaneo, *Les mesures préventives*, 523.
- 25 Cattaneo, *Les mesures préventives*, 121.
- 26 Claude Bovay, Jean-Pierre Tabin, Roland J. Campiche, *Bénévolat, modes d'emploi. Le recours au bénévolat dans l'action sociale et sanitaire*, Lausanne 1994, 297.
- 27 Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, 429.
- 28 Frederick Powell, *The Right to Work versus Workfare: the new Poor Law?*, Cork 1995, 14.
- 29 Rossi, *Ripensare la solidarietà*, 271.
- 30 Peter Arbenz, *Rapport sur une politique suisse en matière de migrations*, Berne 1995, 74.

- 31 John Rawls, *Théorie de la justice*, Paris 1987, 287.
- 32 Arthur Andersen, *Réforme du service public de l'emploi en Suisse*, Berne 1994, 68.
- 33 Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, 401.
- 34 Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, 411.
- 35 André Gavillet, «Chômage, le nouveau prolétariat», *Domaine Public* (25 mai 1995).
- 36 Alain Touraine, *Qu'est-ce que la démocratie?*, Paris 1994, 154.

ZUSAMMENFASSUNG

DIE ARBEITEN UND DIE TAGE

Mit dem Ansteigen der Arbeitslosigkeit verbreitet sich heute in der Schweiz das Prinzip, Arbeitslose aktiv an der eigenen «Wiedereingliederung» zu beteiligen. Dahinter steckt ein neues Verständnis des Sozialstaates: Arbeitslose sollen nicht blosse Beihilfeempfänger bleiben.

Auf kantonaler Ebene gibt es bereits viele Initiativen, die in diese Richtung gehen. In Genf oder Neuenburg werden zum Beispiel verschiedene Einsatzprogramme für Arbeitslose zu einem doppelten Zweck organisiert: Diese Beschäftigung soll ihnen den Kontakt zur Arbeitswelt erhalten und ihnen gleichzeitig einen neuen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung bringen. Die Idee der Beschäftigung als «Wiedereingliederung» steht ausserdem in Verbindung mit zunehmenden und aussergewöhnlichen Versuchen, ein Minimaleinkommen festzusetzen. Dies geschah während der vergangenen Jahre etwa im Tessin oder in Genf.

Neben diesen kantonalen Einsatzprogrammen sind verschiedene Massnahmen in das Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG) eingebunden: Praktika, Fortbildungsgänge und Einsatzprogramme auf Bundesebene. Diese Massnahmen erleben seit 1993 einen starken Anstieg, wobei sich vor allem die Einsatzprogramme bei verschiedenen Behörden und öffentlichen Diensten auf spektakuläre Weise weiterentwickelt haben. Durch die Gesetzesänderung wird es zu einem weiteren Ansteigen solcher Massnahmen und einem Wechsel der Philosophie kommen: Um Anspruch auf die Gesamtheit der Arbeitslosenunterstützung zu haben, muss man eine bestimmte Anzahl Tage an «aktiven Massnahmen» teilgenommen haben.

Die Logik der Gegenleistung setzt sich allgemein durch. Hilfe für Arbeitslose wird in gewisser Weise zu gebundener Hilfe: Die Gegenleistung ist Bedingung, um die Unterstützung des Staates in Anspruch nehmen zu können. Der «work-

62 ■ fare state» ersetzt in der Schweiz zunehmend den «welfare state».

Versteht man «workfare» im Sinne der Rückzahlung einer geleisteten Beihilfe durch Arbeit, sollte auf die eine oder andere Weise die Rückzahlung der Sozialschuld durch eine Gegenleistung sichergestellt werden. Dazu kommt es leider kaum, da im allgemeinen nur die durch die Massnahmen entstehenden Kosten berechnet werden, die Gewinne jedoch nie.

Will man mit «workfare» die soziale Ausgrenzung einer Personengruppe vermeiden, dann sollte der Wiedereingliederung eine freiwillige Basis zugrunde liegen und eine reelle Chance bestehen, dass sie durch die Einsatzprogramme tatsächlich erreicht werden kann. Da es aber keinerlei systematische Evaluation und Einbettung gibt, besteht die Gefahr, dass es sich dabei lediglich um Arbeiten ohne sozialen Nutzen, also um «Beschäftigungen» und um «Canada-dry-Arbeitsplätze» handelt.

Wir müssen also feststellen, dass die disziplinarische Auffassung heutzutage vorherrschend ist. «Workfare» stellt sich durch vielerlei Aspekte einfach als neue Abwandlung früherer Formen der Beschäftigung Arbeitsloser dar, was vom ethischen Standpunkt aus nicht zu rechtfertigen ist.

Eine Politik, die sich der Arbeitslosigkeit annimmt, sollte den neuen Entwicklungen der sozialen Frage Rechnung tragen: die Destabilisierung der Stablen und die andauernde Ungewissheit. Die zunehmende Gefährdung der Arbeitsplätze und der Anstieg der Arbeitslosigkeit zeigen, dass es ein Defizit an offenen Arbeitsstellen im Sozialgefüge gibt. Die soziale Frage verdient, neu gestellt zu werden.

(Übersetzung: Monika Poloni)