

Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie = Revue suisse de sociologie
= Swiss journal of sociology

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Soziologie

Band: 24 (1998)

Heft: 2

Artikel: Chômeur ancien, chômeur moderne : persistance des représentations?
: Réflexions à partir de l'évolution des lois Suisses en la matière et de
l'exemple de la mise en œuvre de la laci dans le canton de Vaud

Autor: Tabin, Jean-Pierre

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-814265>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 16.05.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

CHÔMEUR ANCIEN, CHÔMEUR MODERNE : PERSISTANCE DES REPRÉSENTATIONS ?

RÉFLEXIONS À PARTIR DE L'ÉVOLUTION DES LOIS SUISSES EN LA MATIÈRE ET DE L'EXEMPLE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LACI DANS LE CANTON DE VAUD¹

Jean-Pierre Tabin

Ecole d'études sociales et pédagogiques, Lausanne

Qu'est-ce que chômer ? Etymologiquement, c'est se reposer durant la chaleur (XII^e siècle, bas latin d'origine grecque, «caumare»). Jusqu'à la fin du XIX^e siècle, c'est simplement être sans travail et sans salaire. Involontairement ou non. On *chôme* pendant la morte saison, mais aussi lors des grèves; les vieux travailleurs sont obligés de *chômer* de plus en plus souvent avec l'âge, la maladie contraint au *chômage*, les ouvriers *chôment* le 1^{er} mai. C'est peu avant la mise en place de nouveaux dispositifs d'intervention sur les pauvres des villes, selon la thèse de Christian Topalov (1994), que l'on voit apparaître la définition moderne du chômage, comme inactivité *forcée* due au manque de travail ou d'emploi.

Le chômeur (mot apparu en 1876) se définit peu à peu comme un travailleur qui se trouve *involontairement* privé d'emploi, reconnaissance du fait qu'il y a des travailleurs qui ne trouvent pas d'emploi sans qu'ils en soient responsables². «L'idée qui peu à peu a pris forme est que la pauvreté ne résulterait pas toujours ou pas seulement des tares morales ou héréditaires des individus, ni même des influences néfastes de l'environnement insalubre de la grande ville. Elle proviendrait principalement de l'organisation même de l'industrie et de son marché du travail» (Topalov, 1994, 15–16).

Cette définition du chômage ne s'est pas imposée facilement, car «l'invention du chômage n'est pas encore la naissance du chômeur» (Ibid., 407). Dans une première partie de cet article, nous allons illustrer ce fait en analysant la genèse des différents dispositifs de lutte contre le chômage, en tentant de les ordonner en fonction de la vision du chômeur qu'ils véhiculent.

1 Merci au Service de l'emploi du Canton de Vaud pour les informations fournies sur les programmes d'occupation vaudois, à l'OSEO Vaud et à SOS-Travail pour les renseignements fournis, à Mme Sabine Buff pour son travail d'entrée et d'encodage de données, à Mme Béatrice Despland pour ses remarques sur cet article et nos discussions nourries sur la LACI.

2 De nouvelles définitions similaires sont observables dans d'autres langues dans les années 1880–1890, par exemple en anglais, avec le mot «unemployment», ou en allemand, avec le mot «die Arbeitslosigkeit».

En se modernisant, la définition du chômage n'a pas fait totalement admettre le caractère involontaire de l'absence d'emploi. Ce n'est pas seulement dû à la prégnance de la morale bourgeoise traditionnelle en la matière (Lalive d'Epinay, 1990, 121), mais à un problème de classification des bons et des mauvais pauvres, des «vrais» et des «faux» chômeurs (Topalov, 1994, 411), qui ressort aussi chaque fois que l'on désire, en Suisse comme ailleurs, compter «réellement» le chômage ou dire le «vrai» chiffre du chômage (Desrosières, 1993, 407).

Ce problème de classification ressort clairement de la conception actuelle de la loi sur le chômage : elle reconnaît bien, *en général*, l'incapacité du marché du travail d'occuper tous les individus, donc la nécessité de pallier par un revenu compensatoire à l'absence d'emploi, mais elle met en œuvre toute une série de mesures qui montrent que le chômeur *en particulier* est toujours soupçonné d'être au chômage par sa faute, de ne pas rechercher suffisamment activement du travail, de vivre aux dépens de l'assurance alors qu'il pourrait trouver du travail, en un mot de ne pas mettre tout en œuvre pour trouver un emploi. Si le chômage a été peu à peu reconnu et indemnisé, le chômeur reste suspecté d'être ou de rester au chômage de manière volontaire. Nous allons le montrer, dans la deuxième partie de cet article, en analysant, à partir de l'exemple vaudois, différentes mesures mises en place aujourd'hui par l'Etat pour lutter contre le chômage.

1. Les différentes mesures d'aide aux chômeurs : rétrospective

Le problème du chômage apparaît pour la première fois en Suisse lors de la «Grande Dépression» (1873–1895). Depuis, schématiquement, différentes mesures ont été envisagées pour lutter contre le chômage. Des mesures de type structurel, basées sur l'organisation de la société, des mesures de type conjoncturel, visant à relancer l'économie, et des mesures visant à venir en aide aux chômeurs eux-mêmes. Chacune de ces mesures est paradigmatique d'une certaine conception du chômeur, plus ou moins responsable, selon les cas, de son état.

1.1 Les mesures structurelles : garantir le droit au travail

Les partisans d'une réponse structurelle aux problèmes de l'emploi postulent que c'est le rôle de l'Etat de garantir l'emploi. A plusieurs reprises, des initiatives allant dans ce sens ont été déposées.

- En 1893, le Parti Socialiste suisse dépose une initiative populaire qui vise à garantir, constitutionnellement, le droit au travail. L'initiative demande que la Confédération procure de l'ouvrage à toute personne capable et désireuse de travailler, mais ne trouvant pas d'emploi. Le 3 juin 1894, l'initiative est rejetée par 80.3% des votants (participation 58%).
- Quelque cinquante ans plus tard, en 1942, l'Alliance des Indépendants dépose une initiative populaire fédérale proposant un article constitutionnel garantissant le droit au travail. Le 8 décembre 1946, le peuple et les cantons refusent cette initiative (participation : 50%), par 80.8% des votants.
- En 1943, le Parti Socialiste suisse dépose une initiative concernant la réforme économique et les droits au travail, visant à donner une nouvelle teneur à l'article 31 de la Constitution. L'économie nationale étant l'affaire du peuple entier, les initiants demandent que la Confédération puisse intervenir dans l'organisation de l'économie, assurer la situation matérielle des citoyens et de leurs familles, garantir le droit au travail et une juste rémunération, édicter des dispositions visant à empêcher les crises et le chômage. Le 18 mai 1947, l'initiative est rejetée, par 68.8% des votants (participation 59%).

A ces échecs, nettement marqués, on peut ajouter celui d'une initiative populaire lancée en 1979, par les Organisations progressistes de Suisse (POCH), intitulée «Un emploi pour tous», initiative qui a échoué au stade de la récolte de signatures³.

On peut donc dire que les mesures de type structurel faisant intervenir l'Etat pour garantir l'emploi n'ont pas rencontré beaucoup de succès jusqu'à aujourd'hui⁴. Le modèle de société qui sous-tend ce type de mesures est sans doute rejeté à cause de la prégnance de l'idéologie du marché dans la vie politique suisse. Ces mesures, du point de vue qui nous intéresse ici, sont emblématiques d'une conception qui rend la société responsable de proposer du travail à tous et qui admet de ce fait que le chômage est, du point de vue des individus, involontaire.

1.2 Les mesures conjoncturelles : relancer l'économie

Les mesures conjoncturelles, qui ont pour but de créer du travail en relançant l'économie, ont rencontré plus de succès. Pour les partisans de ces mesures, ce

3 L'idée d'instaurer une garantie de l'emploi par l'Etat n'est pas morte. Ainsi, divers milieux (provenant essentiellement de la gauche et des Verts) proposent en 1997 d'introduire un nouvel article 34 *octies* dans la Constitution, garantissant le droit au travail et encourageant le partage du travail (initiative ARE, Association pour une répartition équitable du travail).

4 Il n'est pas sûr que les différentes initiatives discutées aujourd'hui pour réduire le temps de travail, dans une perspective proche de celle la garantie de l'emploi, aient plus de succès devant le peuple.

n'est pas tant le chômage qui pose problème que le manque de places de travail : la distinction n'est pas de pure forme, elle indique une volonté politique de ne pas mettre l'accent d'abord sur l'aide aux chômeurs, mais sur l'aide à l'économie, sensée, à terme, régler les problèmes du chômage par son développement. Ce type de politique ne reconnaît pas ou peu de dimension structurelle au chômage.

Ainsi, une série de mesures conjoncturelles a été prise, afin de favoriser l'embauche en finançant des investissements, en général dans des travaux publics. Comme exemple de ce type de mesures, citons une initiative populaire lancée en 1937 par le Parti socialiste suisse et l'Union syndicale suisse «*concernant un programme national de création d'occasions de travail*» (retirée en 1939) auquel le Conseil fédéral opposera son propre programme allouant des subventions à des corporations d'utilité publique ou à des entreprises privées pour des travaux de génie civil et du bâtiment (Conseil Fédéral, 1937, 179), ou le chantier de la piscine de Bellerive à Lausanne qui procura plus de 70'000 journées de travail aux chômeurs lausannois entre 1935 et 1937, ou la *Loi fédérale sur les mesures préparatoires en vue de combattre les crises et de procurer du travail* du 30 septembre 1954, qui vise à lutter contre le chômage en effectuant des travaux et commandes publics, ou encore, plus récemment, le *programme de mesures spécifiques de politique conjoncturelle* proposé par le Conseil fédéral le 26 mars 1997, dont un des buts explicites est d'assurer approximativement 24'000 emplois supplémentaires pendant une année (Conseil fédéral, 1997, 1115).

Une extension *a contrario* de cette vision de la lutte contre le chômage peut être lue à travers l'étude des arguments conjoncturels partisans, relevant régulièrement le fait que l'acceptation (ou le refus) de telle ou telle initiative ou loi entraînerait la disparition de nombreux emplois. L'exemple des arguments des opposants à l'*Initiative populaire fédérale pour l'interdiction d'exporter du matériel de guerre* (rejetée en votation populaire le 8 juin 1997) est là pour le montrer : ils affirmaient dans leurs slogans que l'acceptation de cette initiative mettrait en péril 120'000 emplois.

Ces mesures conjoncturelles ont pour but de créer des occasions de relancer l'emploi en agissant de manière ponctuelle sur l'économie. Dans cette perspective, l'organisation du travail salarié n'est pas mise en cause : le problème de l'emploi doit être résolu par le marché. A l'individu, ensuite, de trouver sa place dans celui-ci : cette conception, si elle était appliquée à la lettre, rendrait le chômeur seul responsable de son statut.

1.3 *Les mesures visant à venir en aide aux chômeurs*

Mais, en Suisse tout au moins, ce modèle libéral de société n'est jamais appliqué de manière absolue. Les différentes forces en présence dans le paysage politique complètent les mesures conjoncturelles par des dispositions visant à aider les chômeurs, reconnaissant ainsi qu'ils ne sont pas seuls responsables de leur situation. Un modèle hybride de lutte contre le chômage voit ainsi le jour, qui vise à la fois à relancer l'économie et à venir en aide à certaines catégories de sans-emploi.

Au cours du temps, la politique d'aide aux chômeurs évolue en deux phases successives, qui se superposent partiellement et illustrent une évolution dans la manière de concevoir le chômage. On assiste, comme dans d'autres pays d'Europe, à un processus d'autonomisation de l'aide aux chômeurs par rapport à l'aide aux pauvres (Topalov, 1994, 238 s.), à la mise en place de la catégorie de chômage contre celle de pauvreté (Demazière, 1992, 34 s.), mais sans que les frontières entre les deux traitements ne soient parfaitement hermétiques.

Dans un premier temps, l'accent porte sur l'assistance aux chômeurs, assimilés à des pauvres. Cette manière de faire permet de cibler les prestations. L'aide aux chômeurs n'est pas un droit général, mais une assistance particulière, donnée (notamment) sous condition de ressource. Dans un deuxième temps, l'Assurance-chômage se développe, surtout sous l'influence des cantons avancés (les premières caisses publiques d'Europe se créent dans les cantons de Berne, en 1893, puis de Saint-Gall, en 1894/5 : elles seront éphémères (Keskin, 1955, 3 s.)) et de la Confédération. L'Assurance-chômage est conçue comme un remède et un outil de prévention, mais aussi comme un droit lié à la cotisation : la cible, le chômeur involontaire, est de plus en plus clairement évoquée. Voyons de plus près ce qu'il en est de ces évolutions.

1.3.1 *Avant la Deuxième Guerre mondiale*

L'action fédérale en ce qui concerne le chômage est insignifiante avant la Première Guerre mondiale (Mahon, 1983 et Keskin, 1955). En 1915, la Confédération prend des mesures destinées à aider les personnes touchées par les crises économiques et accorde des subsides aux caisses de chômage existantes. En 1917 est introduite une subvention aux chômeurs dans le besoin, en vue d'atténuer les conséquences du «chômage involontaire», qui sera suivie, en 1918 et 1919, d'arrêtés instaurant une assistance aux chômeurs ouvriers et employés. Il s'agit bien là d'une assistance et non d'une assurance : aucune contribution n'est exigée des salariés.

La crise économique (1920–1922) atteint une société en pleine mutation et met en doute la capacité d'adaptation du libéralisme politique et économique. De grandes vagues de chômage atteignent la Suisse – on compte plus de 100'000 chômeurs en février 1922 (soit 15% de la population active). La crise débouche sur différents types de mesures d'urgence. Le 17 octobre 1924, le subventionnement des caisses de chômage est introduit : les cantons doivent subventionner les caisses d'Assurance-chômage, mais ils fixent eux-mêmes le montant du subventionnement; la contribution des employeurs est facultative. On ne subventionne dès lors plus, au plan fédéral, l'assistance chômage. La liberté est donnée aux cantons et aux communes de rendre l'assurance obligatoire.

Une nouvelle crise majeure débute dès 1929. A cette époque, seuls 13 cantons ont mis en place une Assurance-chômage, plus ou moins obligatoire. Dès 1931, la Confédération introduit une «allocation de crise» aux chômeurs, qui va être prolongée jusqu'à la guerre et viendra compléter les différentes aides bénévoles, par exemple, à Lausanne, celle de l'Œuvre de secours en faveur des familles frappées par le chômage, une association privée subventionnée par la Ville, ou, dès 1937, celle de l'Œuvre d'entraide privée aux chômeurs non manuels (Cantini, 1994, 52 s.). Le 6 août 1936, l'Union syndicale suisse dépose une initiative pour la création d'une Assurance-chômage en Suisse (insertion dans la Constitution d'un art. 34 *quinquies*) dont la récolte de signature aboutit le 7 septembre 1936. A cause de la guerre, le vote cette initiative sera repoussé et l'USS finira par la retirer.

1.3.2 Assurance ou assistance : la querelle des Anciens et des Modernes

Durant toute cette période, le débat est très marqué entre partisans de l'assurance et partisans de l'assistance, donc entre partisans d'un droit à une aide soumise à cotisation d'une part, permettant de reconnaître le côté involontaire du chômage, et partisans d'un traitement du chômage identique à celui de la pauvreté. Ce débat trouve une bonne illustration dans les discussions concernant la loi sur le chômage dans le canton de Vaud en 1936⁵.

Le Conseil d'Etat vaudois propose au Grand Conseil, en 1936, de voter une loi instaurant une Assurance-chômage. Il le fait contre son gré, car il aurait de beaucoup préféré renforcer l'assistance aux chômeurs, substituant à l'assurance l'aide individuelle, limitée à ceux pour lesquels elle est indispensable, préférant donc la notion de besoin à celle de droit (Conseil d'Etat Vaudois, 1936, 422 s.⁶).

5 Un merci tout particulier à Jean-Claude Wagnières pour m'avoir mis sur la piste de ce débat.

6 «Nous avons déjà dit notre conviction que dans les circonstances actuelles, l'assurance-chômage devrait faire place à l'assistance-chômage. L'opposition formulée à ce principe par la Confédération nous a empêché de l'introduire dans cette loi» (Ibid., 443).

«En prenant comme base de lutte le droit à l'assurance généralisée sans considérer la notion de besoin et en y adjoignant d'importantes actions secondaires de secours, on crée une situation doublement périlleuse pour le pays. D'abord, on développe dans la masse des citoyens cette notion pernicieuse de l'Etat-providence des largesses duquel on doit chercher à profiter. Puis, on reste sur une voie conduisant à une catastrophe financière, puisque l'Etat devra payer toujours plus dans la mesure même où la notion ci-dessus se répandra davantage. Ainsi la collectivité, c'est-à-dire l'Etat, devra consentir à des sacrifices grandissants pour contribuer à affaiblir la résistance morale et civique du peuple en face des difficultés économiques du présent» (Ibid., 439).

Car le Conseil d'Etat récuse le principe du droit au chômage. «Des assurés ayant payé leur cotisation à leur caisse d'Assurance-chômage en concluent avoir le droit de toucher une indemnité de chômage, s'ils n'ont pas de travail, quelles que soient leurs circonstances de fortune, de famille ou autres et quel que soit l'emploi qu'ils font des sommes reçues de leur caisse. Ils oublient combien est souvent minime la valeur de leurs versements en regard des prestations exigées par eux de leur caisse. (...) Ce droit est acquis à bon marché. (...) La revendication de ce droit fait songer à un voyageur ayant payé un billet de chemin de fer Lausanne-Renens et qui estimerait avoir de ce fait le droit – puisqu'il a payé un titre de transport – de voyager sans autre jusqu'à Genève» (Ibid., 422–423).

Entre Confédération et canton de Vaud, deux conceptions opposées : l'une, qui prône la responsabilité sociale face au chômage, l'autre la responsabilisation des chômeurs eux-mêmes. Si c'est la première qui sera finalement choisie⁷ dans le canton de Vaud, comme ailleurs en Europe à la même époque (Salais (1986, 77 s.), parle de «l'émergence de la catégorie moderne de chômeur dans les années 1930 en France»), la conception générale restera ambiguë, parce que fortement marquée par le soupçon envers le chômeur. En effet, si les chômeurs étaient seulement victimes des circonstances, ils cesseraient d'être définis par des traits moraux et un principe radicalement nouveau s'insinuerait dans l'explication et le traitement de la pauvreté (Topalov, 1994, 242). Churchill, défendant cette position en 1909, déclare que l'allocation de chômage ne devrait pas dépendre du «caractère» de l'assuré ou des raisons de son licenciement. Elle devrait se gagner par la seule cotisation : «Je n'aime pas mélanger la morale et les mathématiques», ira-t-il jusqu'à dire (cité par Ibid., 412). La position de Churchill ne sera d'ailleurs pas suivie en Angleterre, puisque les conditions de la loi anglaise de 1911 concerneront à la fois cotisations et comportement.

7 La loi sera combattue par référendum. Le 15 décembre 1936, la loi sera acceptée par le peuple vaudois, par 81% des votants.

Dans un pays fort peu touché par le chômage comme la Suisse, une véritable Assurance-chômage sera très lente à se mettre en place et des mesures d'assistance envers les chômeurs continueront à s'organiser. Ainsi, l'on verra, jusque dans les années 1970, des communes continuer d'organiser des «quinzaines de travail» pour certains chômeurs, ou des colonies agricoles de travail (qui existent dès les années 1890 en Suisse). Ce sont par exemple des chantiers de secours ou des chantiers urbains, comme à Lausanne, dans les années 1950, où l'on organise 5–6 quinzaines par année pendant lesquelles les chômeurs travaillent comme balayeurs, pépiniéristes ou ouvriers des serres de la ville, aux abattoirs ou au cimetière, des travaux administratifs de secours dans l'administration (pour les *chômeurs de la plume*), auxquels peuvent participer les chômeurs domiciliés dans la commune, ou encore des colonies agricoles comme le *Camp des Isles* à Aigle, appartenant à la Commune de Lausanne, qui occupe encore une vingtaine de personnes dans les années 1950. Ces différentes mesures, longtemps très vivaces suivant les régions, montrent à quel point l'objectivation du chômage a été difficile à réaliser en Suisse.

1.3.3 Pendant et après la Deuxième Guerre mondiale

Sous l'empire des pleins pouvoirs du Conseil fédéral (arrêté du 14 juillet 1942) la Confédération adopte un système plus complet et plus étendu de protection contre le chômage, donnant à chacun le droit (mais non l'obligation) de s'affilier. A la fin de la guerre, le Parlement décide de transposer ce régime extraordinaire dans la législation ordinaire.

C'est dans le cadre de la révision des articles économiques de la Constitution fédérale, le 6 juillet 1947, que le peuple et les cantons confèrent à la Confédération la compétence d'introduire l'Assurance-chômage, en tenant compte des caisses existantes, et de légiférer en matière d'aide aux chômeurs. Les cantons restent seuls compétents pour déclarer l'obligation d'assurance. Le 22 juin 1951, l'Assemblée fédérale adopte la *Loi fédérale sur l'Assurance-chômage*. Elle institue une assurance facultative, que les cantons peuvent déclarer obligatoire (seuls trois le feront : Genève, Zoug et Zurich), et qui est appliquée, sous la surveillance de la Confédération, par les caisses privées ou publiques reconnues par le Conseil fédéral. Cette assurance limitée va fonctionner durant toute la période dite des «trente glorieuses», période durant laquelle la Suisse ne connaît pratiquement pas de chômage (le taux de chômage OFIAMT⁸ en Suisse depuis la fin des années 50 jusqu'à la crise est inférieur à 0.1% : 299 chômeurs complets en 1965, 104 en 1970, 81 en 1973). Mais le système est très incomplet :

8 Dont Benetti et Flückiger, 1997, 5 s., ont montré les limites.

juste avant l'arrivée de la crise (juin 1974), moins d'un cinquième des salariés (19.8%) est couvert par l'assurance.

Les effets de la crise pétrolière commencent à se faire sentir dès l'automne 1974. Entre 1975 et 1976, la Suisse perd environ 300'000 postes de travail, soit 10% du total des postes. En octobre 1975, le Conseil fédéral propose aux Chambres la modification de la base constitutionnelle de l'Assurance-chômage. Peu auparavant (20 juin 1975), l'Assemblée fédérale avait déjà adopté un Arrêté fédéral urgent (AFU) instituant dans le domaine de l'Assurance-chômage et du marché du travail des mesures propres à combattre le fléchissement de l'emploi et des revenus et modifiant la loi de 1951 sur certains points.

Le nouvel article 34 *novies* de la Constitution fédérale sur l'Assurance-chômage obligatoire est adopté le 13 mars 1976 par le peuple et les cantons⁹. Pressé par les circonstances économiques, le Conseil fédéral présente aux Chambres un projet d'AFU instituant l'Assurance-chômage obligatoire, que celles-ci adoptent le 8 octobre 1976 : reconnaissance effective de la dimension involontaire du chômage, mais toujours non dénuée d'ambiguïtés – on le verra par la suite.

1.3.4 *La Loi fédérale sur l'Assurance-chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité*

La *Loi fédérale sur l'Assurance-chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité* (LACI) date du 25 juin 1982. Obligatoire pour l'ensemble des salariés (sauf exceptions), elle est entrée en vigueur le 1er janvier 1984. Son but est de garantir aux assurés une compensation convenable du manque à gagner causé par le chômage, la réduction de l'horaire de travail, les intempéries, l'insolvabilité de l'entreprise. L'assurance tend également à encourager, par le versement de prestations, des mesures destinées à prévenir et combattre le chômage. Elle garantit un droit à des indemnités de chômage, sous certaines conditions (liées à la période de cotisation, dans la logique assurantielle, et au comportement du chômeur (recherche de la «faute» de l'assuré dans la perte d'emploi)), ceci dans une tradition très proche de celles des premières assurances chômage européennes.

Pendant une dizaine d'années, sauf une modification mineure (première révision du 5 octobre 1990), elle a pu fonctionner dans un pays ne connaissant qu'un très faible taux de chômage (de 1982 à 1990, entre 0.4 et 1% (maximum en 1984))¹⁰. Mais, à partir de 1991, le taux de chômage commence à monter de

9 Arrêté fédéral concernant une nouvelle conception de l'assurance-chômage, accepté par 68.3% des votants (participations, 31.7%).

10 Chômeurs complets OFIAMT.

manière notable¹¹ : 1.1% en 1991, 2.5% en 1992, 4.5% en 1993, 4.7% en 1994, 4.2% en 1995, 4.7% en 1996.

A l'époque, la loi fédérale ne donne droit qu'à 250 indemnités journalières au maximum, soit environ une année d'indemnisation, la durée étant fixée en fonction du nombre de mois de cotisation avant l'inscription au chômage. Par ailleurs, le taux de cotisation (0.4% en 1992) se révèle nettement insuffisant pour répondre aux dépenses de la LACI. En 1992 et 1993, le Conseil fédéral prend des mesures urgentes : taux de cotisation relevé, mesures de reconversion et de perfectionnement, augmentation du nombre de jours maximal de chômage à 300, puis à 400 jours. Une deuxième révision de la LACI est proposée dès 1993. De profondes divergences quant au contenu de la révision de l'Assurance-chômage retardent sa mise en œuvre et il faut attendre 1995 pour qu'un compromis se dégage («compromis de Soleure»). En juin 95, la loi révisée est acceptée par les Chambres¹². Elle entre en vigueur entre 1996, 1997 et 1998. La révision touche 70 articles sur 121, dont 25 entièrement nouveaux. Pour nombre de ses points, elle s'inspire des rapports établis par une fiduciaire sur mandat de l'OFIAMT (A. Andersen).

Si le principe du droit à l'assurance, dans la loi révisée, est identique à ce qu'il était auparavant (ont en principe droit aux prestations de l'Assurance-chômage les personnes qui ont exercé une activité soumise à cotisation pendant 6 mois au moins dans les deux ans précédant la demande), la durée de l'indemnisation (environ 2 ans), ne dépend plus du nombre de mois de cotisation. Tout le monde a désormais droit à 520 jours d'indemnités journalières, divisées entre *indemnités journalières ordinaires* et *indemnités journalières spécifiques*.

Le nombre maximum d'*indemnités journalières ordinaires* dépend de l'âge de l'assuré : 150 indemnités journalières pour les moins de 50 ans, 250 indemnités journalières pour les personnes âgées de 50 à 59 ans, 400 indemnités journalières s'il a 60 ans ou plus. En outre, l'assuré peut toucher des *indemnités journalières spécifiques* à la condition qu'il participe à une mesure dite «active» ou de «marché du travail» (cours de reconversion ou de perfectionnement, allocation d'initiation au travail (AIT), allocation de formation, reprise d'une activité lucrative indépendante, stage professionnel ou emploi temporaire subventionné). 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. Voilà une modernisation des principes de moralité et de dissuasion : ne peuvent toucher les prestations de l'assurance que ceux qui s'«activent».

¹¹ Ibid.

¹² Un référendum, lancé par une association de défense de chômeurs, échouera au stade de la récolte de signatures.

Les chômeurs sont donc obligés d'accepter une mesure d'insertion pour pouvoir exercer leurs droits. Un droit à des prestations se transforme ainsi en un système qui s'accompagne d'une contrepartie comme nouvelle condition d'admissibilité. Ce n'est pas une tendance spécifique à la Suisse puisqu'en France par exemple, le directeur de l'ANPE réclame aussi une contrepartie à demander au chômeur en échange de l'indemnisation.

L'engagement requis du chômeur n'est pas univoque. Il s'agit d'une certaine implication réciproque de l'individu et de la société, au sens où l'entend Pierre Rosanvallon (Rosanvallon, 1995, 179), puisque les Etats cantonaux ont l'obligation de mettre des places à disposition (le nombre de places devant être offertes sur le plan suisse s'élève à 25'000 dont 2'833 pour le canton de Vaud¹³). Mais on sait par ailleurs que ce nombre ne sera pas suffisant pour couvrir l'ensemble des chômeurs, puisque le canton n'est pas tenu de mettre à disposition un nombre de places supérieur à 25% du nombre de ses assurés. Des indemnités journalières compensatoires sont versées aux chômeurs si les Offices régionaux de placement (ORP) ne sont pas en mesure de leur proposer une mesure active.

Ces mesures de marché du travail permettent d'imposer une activité aux chômeurs et d'organiser une rotation des chômeurs, certains pouvant, grâce à ces mesures, retrouver du travail, tandis que d'autres se trouvent exclus de ce marché à cause de l'arrivée des premiers. Cet effet de rapprochement du monde du travail n'est sans doute pas sans importance, puisqu'il permet de conserver une potentialité de retrouver du travail salarié, et donc, si l'on suit l'analyse de Dominique Schnapper, de conserver sa dignité (1997, 48).

Après la reconnaissance du caractère collectif et involontaire du chômage instauré par la loi, et qui existe de fait (en 1995 par exemple, 295'500 personnes ont touché des prestations de l'Assurance-chômage, en moyenne pour 92 jours), on en revient à des mesures d'insertion individualisées, dans une pure logique de travail social de lutte contre la pauvreté.

Le droit est soumis à contrepartie, plus ou moins rapidement selon les chômeurs, comme si on ne reconnaissait le côté involontaire du chômage que pendant un certain temps, variable selon l'âge du chômeur. Comme si le chômeur était soupçonné de ne pas mettre tout en œuvre, de lui-même, pour trouver un travail. Or, même si tous les chômeurs recevaient les meilleures mesures d'insertion, il resterait du chômage, parce qu'il est dû à des facteurs non individuels. Ce paradoxe démontre le caractère encore poreux des frontières entre le traitement du chômage et celui de la pauvreté.

Voyons ce qu'il est, de plus près, de ces mesures actives.

13 Appendice OACI, art. 99.

2. Les mesures actives et la conception du chômage

Les mesures actives existent depuis le début de la LACI. Nous allons nous arrêter ici sur une mesure active qui nous semble propre à illustrer notre propos sur l'ambiguïté de la définition du chômeur dans notre société, les emplois temporaires subventionnés (ETS), connus le plus souvent sous le nom de programmes d'occupation.

L'objectif prioritaire de ces programmes est «de faciliter l'insertion, respectivement la réinsertion, des assurés, principalement au moyen :

- a) d'une relation de travail la plus proche possible d'une activité lucrative aux conditions du marché du travail;
- b) d'activités professionnelles correspondant le mieux possible à la formation et aux capacités des assurés;
- c) de mesures de formation faisant partie intégrante de l'emploi temporaire (mesures mixtes)» (OFIAMT, 1997b, 89).

Il s'agit notamment d'«empêcher que le chômage ne se consolide lui-même par suite d'un découragement croissant et de la déqualification» (Cattaneo, 1992, 539). Le contenu de ces programmes est conçu en fonction des possibilités offertes par le marché du travail et des capacités des participants. Ils durent en principe six mois et se déroulent dans l'administration ou dans des services d'utilité publique : ils ne doivent pas faire concurrence à l'économie privée, ni concerner seulement des travaux entrant dans les activités ordinaires de l'administration (en principe, l'activité ordinaire ne doit pas dépasser 50% du temps de travail, OFIAMT, 1997b, 89).

Avant la deuxième révision de la LACI, les programmes d'occupation avaient en outre comme fonction d'ouvrir aux chômeurs 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 mois¹⁴.

Suite à l'entrée en vigueur de la LACI en 1984, 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 a 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 (Freiburghaus, 1987, 80 s.). Et ce n'est que suite à l'Arrêté fédéral urgent (AFU) de 1993, qui permit l'augmentation

14 Cette dernière possibilité n'existe plus avec la 2e révision de la LACI : les programmes d'occupation font partie des prestations «spécifiques» de chômage.

des taux de la subvention fédérale aux programmes d'occupation, qu'on a assisté à une véritable explosion de leur nombre : 6'500 participants en 1993, 18'000 en 1994 et plus de 20'000 en 1995 (Schnyder, 1995, 48 s. et Erb, 1996, 15 s.).

Les programmes d'occupation sont répartis très différemment selon les cantons, et l'OFIAMT ne possède que des données rudimentaires et incomplètes sur leur déroulement. On sait qu'il y a un déficit de places en programme d'occupation pour des femmes : on nous dit que c'est parce que la plupart des travaux ont lieu à l'air libre et demandent un engagement physique important (Andersen, 1995, 11), mais il semblerait aussi que des services placeurs soient moins enclins à accorder l'entrée en programme d'occupation aux femmes mariées (Schaffter et Plomb, 1997, 78). On sait aussi qu'il s'agit majoritairement de programmes d'occupation d'utilité publique et sociale (environ 35% en 1995), puis de programmes dans les domaines de l'environnement, des chemins pédestres (environ 25% en 1995), de stages dans l'administration (environ 20%). Enfin, nous savons qu'en moyenne, en 1996, une place-année d'ETS est occupée par 5 chômeurs.

Mais, globalement, on ne sait pas grand-chose sur les programmes d'occupation. Il existe une revue, «Agenda», qui, depuis 1996, rend compte d'un certain nombre de programmes d'occupation organisés en Suisse. Cette revue est elle-même produite dans le cadre d'un emploi temporaire subventionné qui se déroule sous la supervision de l'OFIAMT¹⁵ : mais on n'y trouve pas non plus de données précises sur l'ensemble des programmes d'occupation organisés en Suisse.

Comment interpréter cette absence de données alors qu'on est en train de changer de paradigme de représentation de l'aide aux chômeurs ? Tout porte à croire qu'on ne s'est pas donné les moyens de comprendre ce qui est en train de se passer dans l'Assurance-chômage parce qu'il y a un décalage entre les nouvelles mesures d'assurance sociale et l'établissement d'un nouveau consensus social sur la nature du problème à traiter, et les méthodes nécessaires pour y parvenir, comme le montre le vote sur l'arrêté fédéral urgent du 28 septembre 1997¹⁶.

Devant cette absence de données, il nous a semblé utile d'aller voir de plus près ce qu'on peut trouver sur les programmes d'occupation dans une région. Nous sommes en effet partis de l'hypothèse selon laquelle ces programmes pourraient nous aider à mieux comprendre quelle conception du chômeur

15 Jusqu'en juin 1997, 8 numéros sont parus.

16 Vote sur l'AFU réduisant de 1% à 3% les indemnités de chômage : participation, 40.1%. Refus de la diminution des indemnités par 50.8% des votants.

transparaît dans la mise en œuvre de la LACI. Pour ce faire, nous avons réalisé une enquête dans le canton de Vaud, le canton suisse le plus touché par le chômage en 1996 (7.3% de la population active), après le Tessin.

2.1 Les programmes d'occupation en 1996 dans le canton de Vaud

Rappelons d'abord qu'il y a plusieurs partenaires pour l'organisation d'un programme d'occupation : le service de l'emploi, l'Office régional de placement (ORP), l'organisateur (public ou privé), et des institutions sans buts lucratifs (publiques ou privées), qui accueillent les programmes d'occupation (le chômeur lui-même n'est que rarement un acteur à cette phase : il va participer à la mesure mise en place pour lui). L'intervention de plusieurs acteurs, à des niveaux institutionnels différents, issus du public et du privé, participe de la manière traditionnelle de traiter les questions sociales en Suisse, en tentant de reprendre ce qui existe et d'associer les acteurs préexistants aux mesures (principe de subsidiarité).

2.1.1 Le service de l'emploi du canton de Vaud (SDE)

Le SDE joue un rôle central dans l'organisation des mesures actives. Il sélectionne les organisateurs des programmes d'occupation et leur impose un cahier des charges. Il a le pouvoir d'accepter ou non le programme d'occupation. La demande d'organiser un programme d'occupation est déposée par l'organisateur sur un formulaire standardisé d'une page, très rudimentaire. Un système de centralisation des programmes d'occupation dans le canton de Vaud n'est entré en vigueur qu'au 1er avril 1996. Une commission cantonale de contrôle des programmes d'occupation (tripartite) a été mise en place et vérifie, sur la base du formulaire, que les postes acceptés soient conformes à la législation en vigueur.

2.1.2 Les ORP

Les programmes d'occupation acceptés sont transmis aux ORP pour qu'ils puissent y placer des chômeurs. Un chômeur peut se voir assigner une place.

2.1.3 L'organisateur de programmes d'occupation (privé ou public)

L'organisateur de programmes d'occupation est l'employeur du chômeur. Au cours de l'année 1996, les principaux organisateurs de programmes d'occupation, dans le canton de Vaud, ont été les suivants.

Tableau 1
Les parts de marché des différents
organismes d'ETS dans le canton de Vaud en 1996

Comm. de Lausanne	Centre de gestion des p. o. (CGPO)	Textura	Œuvre suisse d'entraide ouvrière	Adm. cantonale vaudoise	SOS- Travail	Jopper	Autres
24.61%	23.46%	17.62%	11.69%	9.87%	4.92%	3.04%	4.80%

La part de l'administration publique, parmi les organismes, est très importante, puisque la Commune de Lausanne, l'Administration cantonale vaudoise et le CGPO (une émanation de l'Administration cantonale) ont été les organismes de 57.9% des programmes d'occupation. Le nombre de programmes d'occupation en cours a fortement varié au cours de l'année : le mouvement sur l'année est celui d'une cloche, avec des pointes entre mai et octobre (maximum 2'192 programmes d'occupation en septembre 1996).

Les organismes d'ETS sont subventionnés par l'OFIAMT pour leur activité auprès des chômeurs, et certains organismes ont connu, ces dernières années une forte hausse de leurs effectifs de salariés (effet «chômagiste»). Il existe une concurrence (voulue par l'OFIAMT (OFIAMT, 1997a, 4)) entre organismes de programmes d'occupation, mais celle est relativement pondérée, dans le canton de Vaud, par un accord entre organismes relatif au partage géographique et institutionnel des programmes d'occupation.

L'organisme de programmes d'occupation est soumis à un cahier des charges, élaboré par le SDE. Ce cahier des charges comprend 17 points, qu'on peut regrouper en cinq parties : recherche, promotion et mise en place des ETS, prise de connaissance du projet professionnel du chômeur et des objectifs de l'emploi temporaire, conclusion d'un contrat de travail avec le chômeur, attention au bon déroulement de la mesure et établissement d'un rapport.

Certains des organismes d'emplois temporaires subventionnés de Suisse romande ne se contentent pas de ce cahier des charges. Ils ont adopté une Charte, dans le but de promouvoir «la qualité de l'aide à la réinsertion professionnelle» (Association des organismes d'emplois temporaires subventionnés de Suisse Romande, 1997). On y relève le souci des organismes signataires d'assurer une qualification additionnelle aux participants, de respecter la liberté des parties de signer un contrat, d'encourager la prise de responsabilité des participants et la gestion participative des programmes collectifs. Dans le canton de Vaud, seuls 5 organismes ont signé cette Charte, qui participe

d'une vision d'un chômage lié plus à la conjoncture qu'à la personnalité du chômeur. La liberté de signer un contrat, pour le chômeur, est cependant toujours relative, puisque le chômeur peut voir ses indemnités de chômage suspendues s'il ne participe pas à une mesure.

2.1.4 *Les institutions publiques ou privées, mais sans buts lucratifs*

Comme on l'a vu, les organisateurs sont chargés de la recherche, de la promotion et de la mise en place des programmes d'occupation. Ces derniers se déroulent dans des institutions, publiques ou privées, mais sans buts lucratifs, qui offrent des places en mesures actives. Certains des organisateurs de programmes d'occupation occupent en leur sein même des programmes d'occupation. Les institutions n'ont aucune obligation légale à accueillir des ETS, mais elles peuvent subir des pressions à le faire, notamment à cause du manque de personnel salarié ou de restrictions budgétaires.

Les programmes d'occupation organisés dans les institutions ne doivent pas concurrencer l'économie privée, ni recouvrir uniquement des tâches ordinaires de l'administration. Ils doivent offrir aux participants, pour un temps déterminé, une occupation la plus proche possible de leur profession.

Pour l'institution utilisatrice, le cahier des charges élaboré par le SDE est relativement sommaire, puisque l'institution doit essentiellement prendre connaissance des conditions fixées par la LACI pour les mesures actives, qu'elle doit mettre tout en œuvre pour accueillir l'assuré dans des conditions favorables et qu'elle doit informer l'organisateur de toute difficulté. Les institutions, bien sûr, peuvent poser d'autres conditions à l'accueil de programmes d'occupation, mais il n'est pas sûr que toutes puissent être remplies et que, notamment, on trouve des chômeurs correspondant au profil recherché.

Il est très intéressant de relever que, dans le cahier des charges élaboré par le SDE, il est précisé que l'institution doit désigner le responsable de l'encadrement dont on indique qu'il aura une fonction assimilable à celle de maître de stage ou d'apprentissage. La vision du chômeur comme d'un apprenti ou d'un stagiaire à former (alors même que les postes doivent, selon l'OFIAMT, être le plus proche possible de la profession du chômeur) est une manière de le considérer non pas comme un assuré exerçant ses droits, mais comme un individu dont il s'agit de corriger les carences individuelles.

La logique à l'œuvre dans l'organisation administrative des mesures actives renforce, dans une certaine mesure, l'individualisation de la prise en charge : l'ORP a le pouvoir d'envoyer un chômeur à tel ou tel endroit, l'organisateur de programmes d'occupation joue un rôle d'employeur à distance (comme une

agence de travail temporaire), sauf que le salaire reçu par le chômeur est payé par l'Assurance-chômage, le chômeur est placé dans une institution qui n'est pas son employeur et dans laquelle il n'a donc pas statutairement un ancrage comparable à celui qu'un employé pourrait avoir.

2.2 *La réalité de l'offre en programmes d'occupation dans le canton de Vaud et ses effets*

Nous manquons de statistiques précises et d'évaluations sur les programmes d'occupation, parce que chaque organisateur tient (ou ne tient pas) ses propres statistiques, selon des critères qui lui sont propres. Le SDE a quant à lui des statistiques très rudimentaires, qui nous permettent de savoir que 2'700 ETS ont été proposés au SDE entre le 1er avril et le 31 décembre 1996, dont 46 refusés (1.7%) (et 23 en attente d'accord).

Au cours de l'année 1996, le nombre d'offres d'ETS par organisateur a considérablement varié, certains des organisateurs, tels Textura ou la Galère, étant devenus eux-mêmes des organisateurs au cours de l'année, alors qu'ils dépendaient jusque-là d'un autre organisateur.

Nous avons voulu en savoir plus. Nous avons donc recensé systématiquement l'ensemble des fiches déposées au SDE pour une demande d'ouverture d'un poste en programme d'occupation. Nous avons recensé, pour la période considérée, 2'672 ETS¹⁷. Nous avons élaboré une classification de ces postes par secteur d'activité des institutions les accueillant. Ces postes, pour le 97.5%, ont été acceptés par le service de l'emploi et donc proposés à des chômeurs.

¹⁷ Il y a donc une différence de 28 postes entre nos chiffres et ceux du SDE, due à l'imprécision des données recueillies : le nombre de postes ouverts n'est pas toujours clair dans la demande d'autorisation, la même fiche pouvant indiquer la demande d'ouverture de plusieurs postes sans indication précise du nombre.

Tableau 2

Postes proposés au SDE du canton de Vaud en ETS pour approbation,
du 1er avril 1996 au 31 décembre 1996, par secteur d'activité des institutions

Total : 2'672 ETS proposés	Nb.	En %	Nb.	En % du secteur
1. Secteur de l'Administration (sauf écoles, culture, tourisme et secteur médico-social) dont :	756	28.29%		
Administration VD		5.01%	134	17.72%
Administrations communales		20.36%	544	71.96%
Administrations autres		2.92%	78	10.32%
2. Secteur médico-social dont :	582	21.78%		
Hôpital		2.69%	72	12.37%
Service de maintien à domicile		0.97%	26	4.47%
Etablissement médico-social (EMS)		6.47%	173	29.73%
Institution sociale		5.35%	143	24.57%
Lieu d'accueil de la petite enfance		1.50%	40	6.87%
Institution médico-sociale		4.79%	128	21.99%
3. Secteur du Développement (tiers-monde)	16	0.60%		
4. Secteur de la formation et des écoles	92	3.44%		
5. Secteur culturel et de loisirs dont :	208	7.78%		
Musées		2.13%	57	27.40%
Activités de loisirs, centres de loisirs etc.		3.48%	93	44.71%
Associations de protection de la nature		0.34%	9	4.33%
Clubs informatiques		0.30%	8	3.85%
Divers culturel		1.53%	41	19.71%
6. Paroisses et Eglises	15	0.56%		
7. Syndicats	14	0.52%		
8. Projets collectifs pour chômeurs dont :	941	35.22%		
Projets dans le domaine culturel/animation			163	17.32%
Projets dans le domaine récupération/écologie			572	60.79%
Projets dans le domaine travail/emploi			85	9.03%
Projet «original»			121	12.86%
9. Tourisme/dévelop. régional	36	1.35%		
10. Autres	12	0.45%		
Total	2'672	100.00%		

Ce tableau nous montre les différentes institutions qui accueillent des ETS. On remarque tout de suite l'importance des administrations (près de 30% des ETS) et du secteur médico-social (22% des ETS), deux secteurs qui sont aujourd'hui touchés par la crise des finances publiques. Dans ces domaines en tous les cas, les ETS ont autant pour fonction de permettre à ces organisations de répondre à leur mission que d'«activer» les chômeurs. C'est donc une nouvelle catégorie que nous voyons mise en œuvre dans les mesures de lutte contre le chômage, outre celles citées dans la première partie de ce texte, celle de l'utilisation de chômeurs comme «armée de réserve» nécessaire au fonctionnement d'un certain nombre de services. L'OFIAMT encourage d'ailleurs à répondre à la pénurie de personnel dans les hôpitaux, homes pour personnes âgées, homes médicalisés et pour les soins à domicile via des programmes d'ETS (OFIAMT, 1997b, 173 s.).

Plus d'un tiers des ETS proposés concerne des «projets collectifs pour chômeurs». Il s'agit de projets qui visent à réunir des chômeurs dans un programme spécialement mis sur pied pour eux. Ces projets sont de quatre ordres :

1. Les projets dans le domaine culturel (et de l'animation), comme par exemple l'AFEMAC, Association pour la formation et l'emploi dans les métiers de l'art et de la culture (45 postes proposés), ou Galilée, programme d'occupation pour professionnels du spectacle (60 postes proposés) ou encore 6KV-Gens du spectacle (32 postes proposés), ou encore Artdéchet (20 postes proposés).
2. Les projets dans le domaine de la récupération (ou de l'écologie), qui sont les plus nombreux, comme par exemple Textura, qui s'occupe depuis 1992 de récupération et de recyclage de tissus (383 postes proposés), l'Atelier Goéland, qui fait du tri et de la récupération de matériel électronique (99 postes proposés), l'Atelier 93, qui s'occupe de recyclage de chaussures et d'articles en cuir (59 postes proposés), l'Opération Jouets (16 postes proposés) ou l'Opération ruisseaux (11 postes proposés).
3. Les projets dans le domaine du travail, de l'emploi (de l'aide aux chômeurs), comme par exemple le Groupe le Pari (18 postes proposés), ou l'association Partage (6 postes proposés), le programme du Centre de formation du SIB proposant des emplois temporaires pour architectes (45 postes proposés).
4. Et enfin les projets «originaux», comme par exemple un projet ayant pour but l'étude d'un concept de transport combiné de marchandises au 3e millénaire (23 postes proposés), comme celui de l'Association Esperancia, qui s'occupe de récupération, de création, de confection et de vente de vêtements «grandes tailles» (30 postes proposés) ou comme l'association pour la construction d'une Galère sur le Lac Léman (60 postes proposés).

Ces «projets collectifs pour chômeurs» sont très divers dans leurs buts et leur nature et on peut relever qu'ils permettent de mettre en œuvre une imagination sociale très grande. L'adéquation entre le concept proposé et le chômeur lui-même n'est cependant pas toujours garantie et on voit s'instaurer un marché parallèle du travail dû au traitement social individualisé du chômage : on le voit bien en observant la distribution du nombre d'ETS par institution/organisation : parmi les 43 institutions/organisations qui proposent plus de 10 ETS dans la période considérée, on relève la quasi-totalité des projets collectifs pour chômeurs (13 pour 915 postes).

Tableau 3

Nombre de postes proposés au SDE du canton en ETS pour approbation, du 1er avril 1996 au 31 décembre 1996, par institution/organisation

Nb. d'ETS proposés	Nb. d'institutions	Total d'ETS proposés	En % du nombre d'institutions	En % du nombre d'ETS proposés
1	220	220	45.55%	8.23%
2 à 3	154	345	31.88%	12.91%
4 à 10	66	377	13.66%	14.11%
11 à 50	36	750	7.45%	28.07%
Plus de 50	7	980	1.45%	36.68%
Totaux	483	2'672	100.00%	100.00%

Les 2'672 ETS proposés se répartissent dans 483 institutions/organisations différentes¹⁸, ce qui fait une moyenne de 5.5 places ouvertes par institutions/organisations. Il faut cependant relever que plus des 3/4 des institutions/organisations proposent de 1 à 3 places (ce qui ne représente qu'un cinquième des ETS proposés). Les 7 institutions/organisations qui proposent plus de 50 ETS sont deux grandes administrations (la Commune de Lausanne qui, en tout, propose 156 postes en son sein et l'Etat de Vaud, qui, en tout, propose 161 postes en son sein) et 5 programmes collectifs pour chômeurs.

Ce qui émerge, du point de vue collectif, de cette variété d'institutions concernées par les activités proposées, parfois imposées, aux chômeurs, est celle d'un éclatement du statut : les chômeurs sont devenus en quelque sorte, de part leur statut de chômeur, des «bons à tout faire»; ils peuvent intervenir dans des institutions qui leur seraient interdites dans le marché de l'emploi,

¹⁸ A plus ou moins 10 unités près, à cause de l'imprécision de certaines fiches.

faute par exemple de formation adéquate, mais ils peuvent aussi être amenés à exercer des activités dans des institutions très en dessous de leurs compétences professionnelles propres.

Examinons ce point de manière plus précise, en observant quelles fonctions sont proposées aux chômeurs dans ces programmes d'occupation.

Tableau 4
Postes proposés au SDE du canton en ETS pour approbation,
du 1er avril 1996 au 31 décembre 1996, par fonction proposée

	Nb.	En %	Nb.	En % du secteur
1. Fonctions administratives	648	24.25%		
dont :				
Secrétaire		19.05%	509	78.55%
Informaticien		2.32%	62	9.57%
Chargé de projets administratifs (non universitaire)		2.88%	77	11.88%
2. Fonctions de travail social	154	5.76%		
dont :				
Educateur		2.81%	75	48.70%
Assistant social ou animateur social		2.96%	79	51.30%
3. Fonctions techniques (secondaire)	1334	49.93%		
dont :				
Ouvrier/employé communal		5.31%	142	10.64%
Ouvrier/employé qualifié		11.38%	304	22.79%
Ouvrier/employé non-qualifié		32.07%	857	64.24%
Ouvrier/employé resp. d'équipe		1.16%	31	2.32%
4. Fonctions mixtes (social+technique ou social+administration)	41	1.53%		
dont :				
Responsable d'équipe		0.49%	13	31.71%
5. Fonctions d'animation culturelle	136	5.09%		
6. Fonctions dans le domaine des soins	100	3.74%		
dont :				
Aide-familiale		0.90%	24	24.00%
Soignant		2.84%	76	76.00%
7. Fonctions dans la vente	59	2.21%		
8. Fonctions avec titre universitaire requis (cadre, chargé de recherche ...)	200	7.48%		
Total	2'672	100.00%		

On remarque l'importance des travaux non (ou peu) qualifiés : 32% des postes proposés sont des postes d'ouvrier/employés non qualifiés, postes auxquels on peut ajouter les 5% de postes d'ouvrier/employé communal, une partie des fonctions administratives (aide-secrétaire, travaux de tri et de rangements, etc.), une partie des fonctions dans le domaine des soins (le plus souvent auxiliaire de santé, aide soignante, aide familiale «ayant le sens du contact», etc.) et dans la vente (essentiellement dans des boutiques de recyclage). Cela pose à la fois la question de l'adéquation entre le poste proposé et la formation du chômeur (ou son dernier emploi), question à laquelle on ne peut répondre actuellement faute de données, et la question des qualifications supplémentaires que peut trouver le chômeur dans son activité.

Ensuite, et à l'inverse, on est surpris à la lecture d'autres propositions, par les exigences posées, notamment pour le 7.5% de fonctions avec titre universitaire requis (cadre, chargé de recherche etc.). A lire les fiches, les expériences ou les connaissances demandées, on a l'impression de postes réclamant de très grandes compétences, dont on se demande pourquoi ils ne sont pas des emplois tout à fait ordinaires. Il faut relever que, dans ce type de postes, on envisage très souvent de mener des enquêtes, intéressantes et complexes, qu'on n'aurait pas les moyens de mener autrement.

Enfin, si certains des postes proposés indiquent qu'il s'agit d'une activité extraordinaire de l'institution, un grand nombre de postes proposés, notamment dans l'administration ou dans le secteur secondaire, paraissent plutôt relever des tâches ordinaires de l'administration (*ouvrier communal*, par exemple).

Quels effets peuvent avoir, sur le chômeur, ces diverses mesures ? Il vaut la peine de rappeler que l'investissement des individus dans le travail est lié aux profits que l'individu peut y trouver, profits irréductibles au simple revenu en argent. La perte ou l'absence d'emploi est symboliquement difficile à supporter, parce qu'elle est la perte des raisons d'être associées au travail et au monde du travail. Pour avoir l'impression de jouer un rôle dans l'économie et dans la société, il faut que le travail effectué compte, aussi bien dans l'immédiat («ce que je fais sert à quelque chose ou à quelqu'un») que dans la continuité («si je n'étais pas là pour faire ce travail, quelqu'un d'autre devrait le faire à ma place»). Il faut en outre que le statut donné à la personne effectuant l'activité lui procure une certaine visibilité sociale, un statut. Ce n'est pas ce qui se passe avec ces emplois, qui ne donnent pas de statut (on reste chômeur), qui ne sont pas forcément avérés utiles (puisqu'on peut les quitter d'un jour ou l'autre), ou qui, s'ils le sont, ne donnent pas accès au statut qui reconnaîtrait cette utilité, qui ne sont pas forcément repris après le départ du chômeur. Il y a dès lors un effet de stigmatisation du chômeur dans son programme d'occupation : ce n'est pas un «vrai boulot», le faire équivaut à faire connaître à des tiers sa

position de «chômeur» etc. Cette stigmatisation renforce l'individualisation de la position du chômeur : c'est parce qu'il est chômeur qu'il doit accepter ces conditions, qu'il n'accepterait peut-être pas autrement. Son sentiment de carence individuelle ne peut s'en trouver que renforcé.

Cet effet de stigmatisation est dû pour une bonne part à la logique qui est à l'œuvre dans ces mesures. On peut en effet poser quatre hypothèses quant aux raisons de l'ouverture d'une proposition d'ETS :

1. Des administrations ou des institutions sans buts lucratifs sont amenées à devoir fonctionner en utilisant des ETS, faute de moyens suffisants pour accomplir leurs tâches ou afin de faire des économies. Ils font appel à des ETS pour pallier à cette carence. Un exemple – parmi d'autres – relevé dans la presse vaudoise est celui d'une commune dénonçant le contrat d'enlèvement des ordures ménagères avec une entreprise privée pour confier une partie de cette tâche à des programmes d'occupation¹⁹. A ce sujet, relevons qu'une interpellation socialiste a été déposée en mai 1997 au Grand Conseil vaudois demandant au Conseil d'Etat de s'assurer du fait que les programmes d'occupation LACI ne se substituent pas à des postes normalement rémunérés²⁰.
2. Des administrations ou des institutions sans buts lucratifs font appel à des ETS pour améliorer leurs prestations, par exemple en animant un espace-jeux dans une garderie ou en utilisant des programmes d'occupation pour combler leurs retards administratifs (recours pendants, rangements, classements, «gestion de retard administratif», etc.), ou pour faire différents travaux de nature variée de type «bouche-trous» (administration et bricolage, travail social et administration, aide de santé et cuisine ou nettoyage etc.).
3. Des administrations ou des institutions sans buts lucratifs utilisent des ETS pour réaliser des activités qu'elles ne peuvent réaliser dans le cadre ordinaire de leurs activités : elles développent des projets, font de l'archivage, préparent des plaquettes de présentation, font des recensements de tous ordres, etc. Ces trois premières raisons peuvent se conjuguer l'une avec l'autre et participent d'une utilisation opportuniste du chômage, comme «armée de réserve». L'utilité du chômeur est avérée, mais pas suffisamment pour que le poste se transforme en emploi salarié : d'où un effet de stigmatisation.
4. Enfin, des administrations ou des institutions sans buts lucratifs prennent des chômeurs pour des raisons qui ne sont pas liées à leur fonctionnement. Ainsi, on voit des ETS se mettre en place pour rendre service à un chômeur,

19 Article paru dans la revue «Patrons N°4», publication du Centre patronal vaudois, avril 1997.

20 Interpellation Stucki. En 1995, un autre député avait déjà déposé une Interpellation sur les programmes d'occupation pour chômeurs, leur philosophie, leurs limites et leur application, à laquelle le Conseil d'Etat vaudois a répondu en juin 1996.

sur sa demande ou sur la demande d'une institution tierce, pour lui permettre de réaliser un projet, etc. Cette dernière dimension, difficilement quantifiable, est attestée dans certaines des demandes et confirmée par des témoignages soit d'organismes de programmes d'occupation, soit de directeurs d'institutions ou de chefs de service. Dans cette dimension-là, l'effet de stigmatisation est *a priori* moins sensible.

La logique à l'œuvre, collectivement, ne joue pas en faveur du chômeur. Si, après avoir participé à un programme d'occupation il ne trouve toujours pas de travail, il sera d'autant plus invalidé, alors même qu'on peut voir à travers cette étude des propositions d'ETS qu'il y a peu de chances que la mesure soit réellement qualifiante (dans 152 cas, une inscription du type «capable de travailler de manière autonome» était inscrite sur la fiche) et lui permette de retrouver un emploi.

3. Une logique qui mérite réflexion

On peut observer, à travers l'histoire de la mise en place de la LACI et ses développements récents, une certaine persistance des représentations concernant les chômeurs. A travers l'analyse des postes proposés dans le canton de Vaud en effet, on voit que ces mesures ont notamment pour effet d'individualiser les problèmes du manque d'emploi, renvoyant ainsi le chômeur à sa propre problématique, à ses propres «carences» sur le marché de l'emploi.

L'obligation de contre-prestation développée dans la LACI montre que le chômeur est toujours suspecté d'être ou de rester au chômage de manière volontaire. Arrêtons-nous sur cette notion, qui renvoie aussi bien au «workfare» développé notamment aux Etats-Unis qu'aux «politiques d'insertion» à la française (Donzelot et Jaillet, 1997, 70 s.). Le principe de la contre-prestation peut être résumé de la manière suivante : la société donne quelque chose à l'individu qui lui doit une activité en contrepartie.

La notion de contre-prestation n'est pas propre à la LACI, mais elle existe, depuis peu, dans divers régimes d'aide sociale. A Genève (dans le *Revenu minimum cantonal d'aide sociale*)²¹, dans le canton de Vaud (dans le *Revenu minimum de réinsertion*)²² ou au Tessin (dans la nouvelle *Loi sur l'assistance sociale*)²³, on a mis en place des revenus minimums d'insertion soumis à un contrat de contre-prestation. D'autres révisions de l'aide sociale, qui ne mettent

21 RMCAS, introduit au début 1995.

22 RMR, introduit dès juillet 1997.

23 Introduite au printemps 1995.

pas en place un droit à un revenu minimum d'insertion, en Valais²⁴ ou à Neuchâtel²⁵ par exemple, introduisent elles aussi la contre-prestation. La Conférence des institutions d'aide sociale (CSIAS) a proposé au début 1997 un nouveau système de normes pour la conception et le calcul de l'aide sociale, composé d'un minimum vital (couverture des besoins de base, inconditionnel) et de suppléments, composés d'aides matérielles à l'intégration et de participation à des programmes d'insertion. Il s'agit ici d'un supplément lié à un contrat qui «est établi sur la base de prestations et contre-prestations» (CSIAS, 1997, 4.1).

Le discours sur la contrepartie et les politiques dites «actives» est le plus souvent flou, 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'amélioration de leur employabilité, obligations fixées par les organismes publics ou leurs représentants. «Globalement, le bon sens tient que les politiques actives et l'activation sont meilleures, par principe, que les «politiques passives»» (Barbier, 1996, 9). Le sociologue sait cependant qu'il faut se méfier du «bon sens», et ici cette méfiance est particulièrement justifiée.

En effet, ces mesures manifestent d'un souci, louable en soi, de faire quelque chose pour (et avec) les personnes exclues du monde du travail. Le principe des mesures actives permet sans doute à des personnes de retrouver un rôle dans la société, de faire des activités parfois intéressantes et valorisantes, de (re)trouver un rythme de travail, voire un sens à la vie. De nombreuses études, de celles de Lazarsfeld, Jahoda et Zeisel à d'autres plus récentes (Lobo, 1996) ont montré à quel point l'utilisation de ce temps libre forcé, dû à l'absence de travail, était problématique pour les chômeurs. De ce côté-là, la mesure active est sans doute intéressante et positive, individuellement, pour les chômeurs. Elle leur permet de redevenir actifs – et parfois utiles – au monde et cela n'est de loin pas négligeable.

D'un point de vue collectif, les effets sociaux de ces mesures sont beaucoup plus problématiques.

Il y a d'abord le problème du placement obligatoire de chômeurs après un nombre de jours fixés par la loi. «Le caractère «mécanique» de cette activation n'est pas de nature à redonner confiance aux personnes placées; les cas individuels risquent d'être tellement différents les uns des autres qu'aucune des places proposées ne répondra aux besoins spécifiques (...); une fois placés, les demandeurs d'emploi auront moins de temps à consacrer à leurs recherches et ne pourront plus être immédiatement disponibles pour un travail; pour certains

24 Loi sur l'intégration et l'aide sociale du 29 mars 1996.

25 Loi sur l'action sociale du 25 juin 1996.

travailleurs peu productifs, un emploi offert dans le cadre d'un programme actif sera peut-être aussi attrayant qu'un emploi sur le marché; et à force d'orienter les chômeurs vers des emplois subventionnés et d'autres programmes du marché du travail, les agents chargés du placement feront peut-être moins d'efforts pour essayer de leur trouver un emploi normal» (OCDE, 1996, 162).

On trouve ensuite 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, plus ou moins bien payés, en situation précaire (le travail dure en principe 6 mois) 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 du travail 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.

Les effets sociaux collectifs de ces mesures sont d'individualiser la position des chômeurs face au marché de l'emploi, de pousser, dans la pratique du chômage, à sa flexibilisation.

Il y a enfin la manière de mettre en œuvre la LACI, très problématique dans ses effets. L'OFIAMT postule qu'il y a différents types de chômeurs et que certains ont besoin d'une aide pour retrouver un emploi. L'OFIAMT prescrit aux conseillers ORP de classer les chômeurs en 5 catégories (1 = n'a guère besoin d'aide, 2 = facile à placer, 3 = aptitude moyenne au placement, 4 = difficile à placer, 5 = cas spéciaux) (Andersen, 1994, 68 et Bucher, 1995, 44)²⁶, qui mettent l'accent sur la position personnelle du chômeur face au marché de l'emploi et qui indiquent que certains ont besoin d'aide pour se replacer sur ce marché et d'autres non. Rappelons ici, avec Topalov (1994, 215), que classer n'est pas seulement observer les différences, mais les instaurer.

A partir de cette position, il est légitime de penser 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. L'absence de travail est expliquée par des carences personnelles face à la situation économique générale, et non par des carences de la société face au travail. Dès lors, les mesures d'insertion peuvent apparaître comme un devoir paradoxal, celui de s'insérer dans un marché du travail qui n'est pas en position d'offrir à chacun un emploi convenablement rémunéré. Ce nouveau paradigme

26 Cette catégorisation a été retenue comme une des tâches confiées au conseiller-placeur des nouveaux offices régionaux de placement prévus par la révision de la LACI, «afin de réduire à une proportion raisonnable les charges découlant du conseil et du contrôle administratif». La catégorisation telle qu'elle est décrite ici est inscrite dans PLASTA, le programme informatique de placement des chômeurs de l'OFIAMT.

renvoie à une vieille problématique, qui est déjà celle de Beveridge en 1904, et qui veut que le dispositif soit à même de trier les chômeurs et de remodeler les pratiques.

Cette situation est exemplaire d'une politique qui, individuellement, rend toujours le chômeur responsable de sa situation et qui perpétue ainsi la méfiance face à lui, s'inscrivant en cela en droite ligne de la LACI, une loi fondée sur un préjugé défavorable aux assurés, toujours soupçonnés de vouloir «abuser» de leurs droits. Il n'est que de rappeler, pour le montrer, qu'en 1995, 65'392 assurés ont subi une sanction administrative (ils étaient 63'260 en 1994), alors que seules 92 entreprises ont été sanctionnées (22 en 1994) (*La Vie économique*, 11/96, 53). Cela se répercute aussi sur les demandeurs d'emplois eux-mêmes, qui hésitent encore souvent à s'inscrire au chômage (selon Benetti et Flückiger, 1997, 9, seuls 63% des demandeurs d'emplois sont inscrits au chômage en 1995), preuve que la personne sans emploi se considère encore trop souvent comme responsable de sa propre situation plutôt que victime d'un phénomène qui la dépasse.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Agenda*, Information sur les mesures actives de marché du travail (MAMT), N° 1–10.
- Andersen, Arthur (1994), *Réforme du service public de l'emploi en Suisse*, Berne : OFIAMT.
- Andersen, Arthur (1995), *Aktive arbeitsmarktliche Massnahmen, Fallstudien St. Gallen und Waadt*, Zurich : Arthur Andersen.
- Association des organisateurs d'emplois temporaires subventionnés de Suisse Romande (3 février 1997), *Communiqué de presse*.
- Barbier, Jean-Claude (1996), Comparer insertion et workfare ?, *Revue française des affaires sociales, La contrepartie : les expériences nationales*, 4, 7–25.
- Benetti, Didier et Yves Flückiger (1997), *Le coût social du chômage à Genève*, Genève : Conseil économique et social, Observatoire universitaire de l'emploi.
- Bucher, Peter (1995), Institution des offices régionaux de placement (ORP), *La Vie économique*, 4, 42–47.
- Cantini, Claude (1994), L'union des chômeurs de Lausanne, *Cahiers d'histoire du mouvement ouvrier*, 10, 52–67.
- Cattaneo, Daniele (1992), *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; Francfort-sur-le-Main : Helbing & Lichtenhahn.
- Conseil d'Etat Vaudois (17 novembre 1936), Projet de loi concernant la lutte contre le chômage et ses conséquences, exposé des motifs, *Bulletin des séances du Grand Conseil du Canton de Vaud, session ordinaire d'automne 1936*, 422–481.
- Conseil Fédéral (12 octobre 1937), Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la demande d'initiative concernant un programme national d'occasions de travail, *FF*, 161–190.

- Conseil fédéral (26 mars 1997), Message sur des mesures spécifiques de politique conjoncturelle visant à maintenir la qualité des infrastructures publiques, à promouvoir les investissements privés dans le domaine de l'énergie (programme d'investissement) et à libéraliser les investissements étrangers, *FF*, 1115–1183.
- CSIAS (1997), *Normes pour la conception et le calcul de l'aide sociale, recommandations de la Conférence suisse des institutions d'action sociale à l'intention des autorités sociales cantonales et communales, de la Confédération et des institutions sociales privées*, texte soumis à la procédure de consultation.
- Demazière, Didier (1992), *Le chômage en crise ? La négociation des identités des chômeurs de longue durée*, Lille : Presses universitaires de Lille.
- Desrosières, Alain (1993), *La politique des grands nombres*, Paris : La Découverte.
- Donzelot, Jacques et Marie-Christine Jaillet (1997), Europe, Etats-Unis : convergences et divergences des politiques d'insertion, *Esprit*, 232, 70–89.
- Erb, Tony (1996), Mesures actives du marché du travail, *La Vie économique*, tirage à part, 14–17.
- Freiburghaus, Dieter (1987), *Präventivmassnahmen gegen die Arbeitslosigkeit in der Schweiz, Methoden der Wirkungsanalyse und erste Ergebnisse*, Bern; Stuttgart : BIGA + Haupt.
- Keskin, Cenap (1955), *L'action du gouvernement fédéral dans la lutte contre le chômage en Suisse*, Istanbul : Imprimerie des facultés.
- Lalive d'Epinay, Christian (1990), *Les Suisses et le travail. Des certitudes du passé aux interrogations de l'avenir*, Lausanne : Réalités sociales.
- Lazarsfeld, Paul, Marie Jahoda et Hans Zeisel ([1932] 1981), *Les chômeurs de Marienthal*, Paris : Minuit.
- Lobo, Francis (1996), Coping With Bulk Unobligated Time : The Case of Unemployment, *Loisirs et société*, 19/2, 378–411.
- Mahon, Pascal (1983), *Institutions de sécurité sociale*, Lausanne : Presses polytechniques romandes.
- OCDE (1996), *Politiques du marché du travail en Suisse*, Paris.
- OFIAMT (1997a), *Documentation de presse sur les mesures de marché du travail (MMT)*, Berne.
- OFIAMT (1997b), *Circulaire relative aux mesures de marché du travail*, Berne.
- Rosanvallon, Pierre (1995), *La nouvelle question sociale, repenser l'Etat-providence*, Paris : Le Seuil.
- Salais, Robert, Nicolas Baverez et Bénédicte Reynaud (1986), *L'invention du chômage. Histoire et transformations d'une catégorie en France des années 1890 aux années 1980*, Paris : PUF.
- Schaffter, Françoise et Fabrice Plomb (1997), *Chômeurs de longue durée et en fin de droit. Enquête dans le canton du Jura*, Neuchâtel : Cahiers de l'ISSP N°20.
- Schnapper, Dominique (entretien avec Philippe Petit) (1997), *Contre la fin du travail*, Paris : Textuel.
- Schnyder, Stefan (1995), Nouveau développement de l'éventail de mesures concernant le marché du travail, *La Vie économique*, 1, 48–50.
- Topalov, Christian (1994), *Naissance du chômeur, 1880–1910*, Paris : Albin Michel.

Adresse de l'auteur :

Jean-Pierre Tabin

Sociologue

Ecole d'étude sociales et pédagogiques

CP 70

CH-1000 Lausanne 24