

Première rencontre internationale des entreprises d'insertion

Montréal, Canada,

18-22 octobre 2004

**Les entreprises d'insertion en Suisse romande :
Des expériences nombreuses, un dispositif complexe dans un
système politique fédéraliste décentralisé¹**

Christophe Dunand,

Ingénieur ETS, diplômé de l'Institut Universitaire d'Etudes du Développement (Iuéd),

Directeur de l'association Réalise, chargé d'enseignement à l'Iuéd, Président de

l'Association pour le Développement de l'Economie Sociale et Solidaire²

¹ Ce texte est une version remaniée d'un document plus bref rédigé début 2004 pour l'Iuéd, lequel a été une source importante pour l'étude de Y. Noiseux sur l'insertion par l'économie en Suisse. C'est ce qui explique les recoupements entre ce document et celui de M. Noiseux.

² www.realises.ch, www.iued.unige.ch, www.apres-ge.ch

Remerciements :

Ce document n'aurait pas pu être rédigé sans les nombreux échanges au sein du réseau des entreprises sociales. Merci à Anne-Lise du Pasquier, Jean-Claude Pittet et Alain Girardin pour leur relecture attentive.

Table des matières :

1. Introduction	3
2. Insertion/réinsertion par l'économique, entreprise d'insertion : de quoi parle-t-on ?	4
3. Réinsertion par l'économique, des pratiques dans un système légal très complexe	5
4. Deux phases de création d'entreprises sociales d'insertion par l'économique en Suisse	12
5. Des institutions nombreuses	15
6. Des relations diverses avec l'Etat.....	18
7. Les domaines d'activités des EI en Suisse romande	19
8. Des bénéficiaires aux profils divers	20
9. Principes et méthodes de prise en charge des bénéficiaires	22
10. Le profil des professionnels des EI.....	25
11. Les ambitions initiales : combler une lacune du dispositif social	26
12. Des entreprises d'insertion peu organisées :	27
13. Un but social, un fonctionnement d'entreprise et une exigence d'autofinancement	29
14. Les tensions entre l'économique et le social au centre de l'action des EI	31
15. Evaluer la contribution sociétale des EI :	31
16. Les financements hybrides des EI	33
17. Les relations entre les EI, les entreprises capitalistes et les services publics	34
18. Adapter le marché de l'emploi ou adapter les demandeurs d'emploi ?	36
19. EI et Economie sociale et solidaire en Suisse romande :	37
20. Quel avenir pour les entreprises d'insertion en Suisse romande ?	38
21. Pour conclure :	41

1. Introduction

Sollicités par les organisateurs de ces rencontres pour présenter l'insertion par l'économique en Suisse romande, nous avons tenté d'en brosser un tableau général des principales caractéristiques et enjeux. Cette synthèse n'est pas le produit d'une recherche formelle, elle rassemble un ensemble d'observations et de réflexions faites par le soussigné, acteur de terrain, impliqué de longue date dans le domaine de l'insertion par l'économique à Genève et dans la constitution des premiers réseaux. De nombreux points sont abordés de manière trop succincte et devront être approfondis dans les études qui devraient suivre. Ils sont le fruit des contacts et d'échanges avec des collègues du domaine de la réinsertion. Toutefois, ce document n'engage que son auteur. Il ne concerne aussi que la Suisse romande, un territoire réduit d'environ 1'300'000 habitants, découpé en six cantons très autonomes les uns des autres. Les barrières linguistiques sont fortes dans ce pays et, en dehors des échanges limités entretenus au sein des fédérations nationales, c'est avant tout avec la France que les échanges sont les plus importants.

Depuis le début des années 80, de nombreuses initiatives d'insertion par l'économique ont vu le jour dans cette région, sans coordination, avec peu de liens entre elles, ou des liens sectoriels (social, handicap, formation notamment). Le nombre d'organisations varie selon la définition retenue, toutefois, selon notre perception de la situation dans les autres pays, le nombre de places d'insertion par l'économique rapporté à la population est élevé.

Les premières entreprises d'insertion ont précédé la croissance du chômage, qui a touché tardivement notre pays, en comparaison avec l'Europe de l'Ouest et l'Amérique du Nord³. Ce n'est que depuis les années 90 que l'insertion, ou la réinsertion, est devenue un enjeu national et le dispositif, très complexe, que nous allons tenter de décrire dans les lignes qui suivent doit être considéré comme "jeune" et confronté à un besoin flagrant de réformes. L'insertion par l'économique est une pratique répandue, pourtant elle ne fait pas ou peu partie, à ce jour, du discours des décideurs et n'apparaît qu'implicitement dans différentes bases légales.

³ Il faut relever que, comme mentionné plus loin, l'absorption du chômage de la crise des années 70 s'est essentiellement faite par la limitation du nombre de travailleurs saisonniers étrangers.

Les études scientifiques sont rares et les statistiques quasiment inexistantes, ou sectorielles. Le nombre d'entreprises d'insertion (qui dépend aussi de la définition retenue), le nombre de places de réinsertion et le poids économique ne peuvent être cernés à ce jour.

En revenant sur l'historique de la création des EI et leur développement progressif, nous avons tenté de cerner quelques spécificités helvétiques ainsi que les enjeux qui pèsent sur l'avenir des EI. La structuration du document a été faite librement, avec cependant la volonté d'aborder les thèmes suggérés par les organisateurs de ces rencontres.

2. Insertion/réinsertion par l'économique, entreprise d'insertion : de quoi parle-t-on ?

Les concepts « d'insertion par l'économique » et « d'entreprise d'insertion (ou de réinsertion) » n'existent pas dans les lois cantonales et fédérales. Les "ateliers protégés", nommés en France "Centre d'aide par le travail", font eux partie des dispositions légales de l'assurance invalidité⁴.

Les entreprises d'insertion, institutions qui pratiquent l'insertion par l'économique, sont reconnues par leurs prestations, mais généralement pas comme entreprises. Plusieurs ont adopté l'appellation : « entreprise d'insertion », « entreprise sociale » ou « entreprise sociale d'insertion ». Certaines mettent en avant leur fonction de réinsertion, sans mettre en avant leur démarche entrepreneuriale dans leur nom.

Sur le terrain, on parle plus souvent de "réinsertion" que "d'insertion", terme plutôt réservé aux programmes d'appui à l'insertion des primo - demandeurs d'emploi. Hormis les dispositions de l'assurance invalidité (financement d'ateliers d'occupation et de mesures de réadaptation), l'insertion par l'économique, n'est pas un dispositif structuré à partir de politiques publiques précises en Suisse. Il s'agit d'un ensemble divers de pratiques de terrain, mises en place par des acteurs associatifs (ou des fondations) au

⁴ Toutefois, comme nous le verrons, seule une minorité des personnes de ces ateliers ont des perspectives de sortie vers le marché de l'emploi en quittant leur droit à l'assurance.

niveau local, de manière autonome, qui emploient des concepts divers pour qualifier leur action, mais recouvrant des buts et des méthodes de travail qui ont en commun:

- Une finalité sociale de réinsertion de demandeurs d'emploi, généralement en priorité des personnes en difficulté,
- Des activités de production de biens ou de services générateurs de revenus,
- Une autonomie vis-à-vis de l'Etat

Par souci de cohérence avec les concepts utilisés dans le programme des rencontres, nous utiliserons dans ce texte le concept d'entreprise d'insertion (EI) pour recouvrir l'ensemble des pratiques qui ont en commun au minimum ces trois caractéristiques. Comme nous le verrons, le niveau d'activité économique est très variable d'une institution à une autre, pour des raisons d'objectifs institutionnels (priorité à la formation par exemple) comme pour des raisons de limites légales liées aux financements publics.

Nous n'avons pas utilisé dans cette analyse les critères développés dans le cadre du projet européens EMES⁵, comme l'ont fait Tattini et Bruttin pour la seule étude portant à ce jour sur les entreprises sociales d'insertion en Suisse⁶. Nous considérons ces critères très pertinents pour cerner les organisations de l'économie sociale et solidaire, dont certaines ont pour objectif l'insertion par l'économique. Toutefois, ils ne sont pas utilisés pour l'heure en Suisse, où la réflexion sur l'économie sociale et solidaire ne fait aussi que commencer. Nous les considérons très utiles pour l'avenir, quant il s'agira de structurer le champ de l'insertion par l'économique.

3. Réinsertion par l'économique, des pratiques dans un système légal très complexe

Le dispositif d'aide à l'emploi et d'aide sociale Suisse est complexe, peu cohérent et inégalitaire selon la Commune de résidence et le statut administratif. Il ne peut être compris sans rappeler l'importance de l'organisation fédérale du pays et le principe de subsidiarité. Ce principe mène à une gouvernance très décentralisée, dans un pays

⁵ Borzaga, C., Defourny J., 2001, The emergence of social enterprise, Routledge, London, 383p.

⁶ Tattini V. , Bruttin M-D., Entreprises sociales d'insertion en Suisse, caractéristiques, cadre d'analyse et développement, à paraître

dominé depuis sa constitution par des valeurs libérales. L'autonomie des Communes et des Cantons en matière d'aide sociale est très large. Les bases légales qui concernent les bénéficiaires d'une aide au retour à l'emploi ont été conçues séquentiellement dans le temps et sans coordination formelle entre le niveau communal, cantonal et fédéral. Seules les deux assurances fédérales (chômage et invalidité) couvrent l'ensemble des citoyens à qui elles assurent les mêmes prestations quel que soit leur lieu de résidence.

Le tableau suivant résume les bases légales sur trois niveaux que l'on trouve en Suisse et qui concernent le champ de la réinsertion par l'économique (de près ou de loin toutefois) :

Niveau fédéral	Loi sur l'assurance chômage	Loi sur l'assurance invalidité		
Niveau cantonal	Lois cantonales d'aide sociale	Lois cantonales de revenu minimum d'aide sociale ou de réinsertion	Lois cantonales de lutte contre le chômage	Mesures cantonales de formation/bilan
Niveau communal	Lois communales spécifiques d'aide sociale			

Au niveau Communal et Cantonal, les soutiens financiers à l'insertion sont dispensés par des Départements (« ministères » cantonaux) différents selon le public cible. Les institutions cantonales sont organisées de manière spécifique. Généralement le Département de l'Instruction publique soutient les mesures pour les jeunes, le Département de l'action sociale et de la santé soutient les mesures pour les adultes qui n'ont plus droit au chômage et les personnes ayant eu des problèmes de toxicomanie, d'alcool ou de santé, le Département de Justice et Police soutient les mesures pour les ex détenus et, enfin, le Département de l'Economie soutient les mesures pour les chômeurs. Les collaborations entre ces départements d'un même Canton sont souvent limitées et le système institutionnel est très cloisonné.

On constate des différences importantes entre les politiques publiques cantonales et communales en matière d'aide sociale et de lutte contre le chômage. Certaines Communes et certains Cantons ont mis en place des dispositifs étendus pour compléter les prestations prévues par les lois fédérales. D'autres n'ont rien fait. Les inégalités sont

importantes, mais, d'une manière générale, en particulier en milieu urbain, les ressources financières n'ont pas manqué pour soutenir les projets sociaux les plus divers, dont l'insertion par l'économique.

La complexité du dispositif légal et institutionnel induit une vision fragmentée des individus en fonction de leur statut administratif. Elle représente un frein considérable à l'organisation et au suivi des trajectoires de réinsertion sur le terrain et à l'émergence d'une vision et de politiques structurées d'insertion. Les demandeurs d'emploi, comme les professionnels attachés aux multiples institutions qui dépendent de ces bases légales, peinent notablement à s'y retrouver. Une réforme d'ensemble est devenue nécessaire pour favoriser la réinsertion des demandeurs d'emploi ainsi que pour augmenter l'efficacité d'un système dont les coûts de fonctionnement sont très élevés⁷.

De manière schématique, il nous semble possible de définir trois catégories d'institutions ou de programmes⁸ d'insertion par l'économique en Suisse romande.

a) **Les ateliers pour personnes handicapées** (nommés le plus souvent : ateliers protégés). Ces ateliers, soutenus financièrement dans le cadre de la loi fédérale sur l'assurance invalidité (AI), mènent des activités marchandes dans des secteurs les plus divers. Ils représentent en Suisse des milliers de places de travail. Traditionnellement ces ateliers accueillent des hommes et des femmes dont le handicap (psychique ou physique) est durable (plus d'une année) et induit une réduction de la capacité de gain d'au moins 50 %) ; leur but est de valoriser leur capacité de travail résiduelle pour assurer leur intégration sociale. Les personnes handicapées employées dans ces ateliers (statut associatif ou fondation en général), reçoivent un modeste salaire complété par une rente invalidité.

Historiquement ces ateliers s'adressaient à des personnes sans perspective de retour sur le marché de l'emploi avec une sortie de l'assurance invalidité (AI)⁹. Le

7 Le « Manuel pour la collaboration interinstitutionnelle », édité par un ensemble d'organismes fédéraux, cherche à guider l'amélioration des relations entre les acteurs pour : le bilan et le triage, les mesures de réinsertion, le conseil et le placement, les contacts avec les employeurs et l'encadrement après la réinsertion.

8 Nous parlons de programme quand, au sein d'une même organisation, on trouve différentes équipes de personnes en réinsertion, dont les statuts administratifs sont spécifiques. Parfois, comme dans le cas de l'association Réalise, ces équipes ne mènent pas les mêmes activités de production, en particulier à cause des limites fixées aux activités marchandes par la loi sur le chômage.

9 Nous n'abordons pas ici les démarches d'intégration de personnes handicapées dans des entreprises. Dans ce cas ces personnes ne sortent pas de l'AI.

développement de certains problèmes de santé invalidants dans un contexte professionnel donné, mais pour lesquels une réadaptation (réorientation avec possibilité de formation) peut mener à une réinsertion, fait que certains de ces ateliers s'intègrent dans des parcours de réinsertion pour une partie (souvent limitée) de leurs bénéficiaires¹⁰. La croissance forte du nombre de personnes bénéficiaires de l'AI ces dernières années et l'explosion des dépenses qui lui est liée, a d'ailleurs ouvert un vif débat politique pour favoriser leur réinsertion.

- b) **Les entreprises sociales d'insertion (ou de réinsertion)**, créées avec des financements cantonaux ou communaux, offrent des opportunités de remise au travail et de réinsertion à des personnes bénéficiant de l'aide sociale ou d'un revenu minimum cantonal. Les bénéficiaires ne souffrent pas d'un handicap reconnu et ne bénéficient pas, ou plus, de l'assurance-chômage qui est limitée dans le temps. Ces entreprises sociales sont actives sur le marché et rémunèrent, en général, modestement les personnes en réinsertion. Le complément financier est assuré par l'aide sociale¹¹.

Les institutions pour personnes sortant de prison et à la recherche d'un emploi sont une sorte de branche spécifique de ces organisations et ne collaborent pas systématiquement avec celles s'adressant aux personnes à l'aide sociale. Les motivations de leur public cible : pouvoir bénéficier d'une libération anticipée conditionnelle grâce à une activité professionnelle, les différencient notablement des institutions qui s'adressent à des personnes censées faire le choix d'un stage de réinsertion.

- c) **Les programmes d'emploi temporaire collectifs fédéraux pour chômeurs**, mesures actives prévues par la loi fédérale sur le chômage, permettent à une organisation à but non-lucratif ou à une commune d'organiser des activités de production pour développer les compétences des chômeurs et favoriser leur réinsertion. Mais ces activités de production ne doivent pas être concurrentielles avec l'économie privée. Ces mesures s'adressent à des personnes avec un bas niveau

¹⁰ D'autres lieux sont totalement financés par l'AI dans le but d'assurer une formation professionnelle et d'éviter d'avoir à verser une rente par la suite. Par ailleurs l'AI assure également le financement d'autres formations qui peuvent se dérouler dans des lieux de formation que fréquente un public « normal » ; c'est la partie Réadaptation de l'AI qui, selon la loi, prime la rente

¹¹ Seul le Canton du Jura a réussi à mettre en place un système dans lequel toutes les aides financières publiques sont versées à l'organisation de Réinsertion (Caritas en l'occurrence) qui verse ensuite un salaire aux personnes qu'elle remet au travail.

de qualification, voire sans qualification du tout ou à des publics spécifiques (jeunes en ruptures, ex-étudiants primo - demandeurs d'emploi, par exemple). Ces programmes d'occupation et de formation sont le plus souvent engagés dans l'économie non-marchande (travaux d'utilité publique), mais on trouve aussi sur le terrain des activités marchandes dans des secteurs économiques spécifiques non-concurrentiels. Cette même loi fédérale englobe aussi les mesures de formation qui se sont développées très fortement depuis les années 90). Dans le cadre de la loi fédérale sur le chômage, un effort important a aussi été consenti pour l'insertion des jeunes au sein de programmes nommés "semestres de motivation". Ces programmes permettent à des jeunes en difficulté de se confronter à un travail de production avec un ensemble de cours en parallèle, de manière à réintégrer une formation, des études ou le marché de l'emploi. Enfin, un réseau d'entreprises d'entraînement (entreprises fictives) s'est mis en place, principalement destiné à des jeunes chômeurs qualifiés ou à des personnes en reconversion professionnelle.

En résumé les éléments du dispositif d'insertion par l'économie sont:

Base légale	Type de mesure	Commentaires
Loi sur le chômage (LACI)	Programmes d'occupation temporaire fédéraux Semestres de motivation Entreprise d'entraînement Cours divers	La Confédération finance des cours dans des institutions privées commerciales aussi. La place de l'économie dans ces mesures est variable.
Loi sur l'Assurance Invalidité	Financement de places de travail en ateliers protégés, de mesures d'orientation professionnelle, de réadaptation (reconversion), de formation et d'adaptation de places de travail.	Certains ateliers protégés pour personnes handicapées sont très performants au niveau économique.
Projets de loi spécifiques de	Entreprises d'insertion	Pour personnes à l'aide

subventionnement cantonal	Centres de formation destinés à des publics en difficulté	sociale, au revenu minimum ou sortant de prison.
Aides ponctuelles cantonales	Mesures cantonales de lutte contre le chômage	Y compris des subventions à des EI
Loi ou projet communal	Mesures communales de lutte contre le chômage	Y compris des subventions à des EI ¹³
Financements privés	Projets spécifiques	Souvent il s'agit de co-financements.

Une vision large de l'insertion par l'économique (économie marchande et non-marchande) mène à englober en Suisse

1. Des institutions pour personnes handicapées ayant des perspectives de réinsertion,
2. Des entreprises d'insertion à proprement parler
3. Différentes mesures actives pour les chômeurs.

Les entreprises d'insertion par l'économique s'adressent à des jeunes primo - demandeurs d'emploi en rupture, à des adultes en difficulté face au marché de l'emploi (réinsertion) et à des personnes sortant de prison (réinsertion). D'une manière générale des institutions spécifiques s'adressent à ces trois catégories de public et collaborent peu entre elles.

Pour tenter de limiter notre analyse à la définition générale des EI proposées par les organisateurs de ces rencontres, nous allons considérer comme EI l'ensemble des organisations qui :

- Poursuivent un but d'insertion et de réinsertion (but d'intérêt collectif)
- Mènent des activités de production, même si le côté marchand des activités est parfois limité (ont donc une démarche entrepreneuriale).

¹³ Il faut relever que les subventions communales peuvent très bien s'additionner à des subventions cantonales pour une même organisation et un même projet.

Nous avons exclu de notre analyse les organisations qui ont un but purement occupationnel ou qui mènent uniquement des activités de formation ou d'appui-conseil, sans réelle production.

En général, ces activités de réinsertion ont un cadre juridique associatif¹⁴ certaines organisations sont des fondations ; une organisation valaisanne, la Thune, est une exception avec un statut de société à responsabilité limitée (SARL). Parfois ce sont des institutions engagées préalablement dans le champ social qui ont mis en place des activités de production (Caritas Jura, Le Relais Vaud) en diversifiant leurs activités, parfois des entités spécifiques ont été créées avec un but unique d'insertion par l'économique (Réalise, la Thune, l'Orangerie par ex.).

Nous justifions une vision large du dispositif pour deux motifs principaux. Premièrement, le travail de restructuration des bases légales et le développement des coopérations interinstitutionnelles, entrepris au niveau national et dans certains cantons, doit se traduire à moyen terme par une vision intégrée des activités d'insertion par l'économique. Cette vision sera favorable aux bénéficiaires et aux opérateurs et permettra une meilleure efficacité du dispositif public et privé par un décloisonnement et une meilleure articulation des prestations.

Deuxièmement, plusieurs EI ont aussi des programmes d'occupation ou de formation pour les chômeurs en leur sein¹⁵. Des organisations comme Caritas-Jura (Propuls) et Réalise ont même des programmes qui relèvent des trois catégories mentionnées plus haut¹⁶. L'articulation de plusieurs programmes de réinsertion répond principalement au problème des ruptures de processus. La plupart des mesures ont des durées limitées dans le temps et faute d'articulation, les processus de réinsertion sont discontinus, ce qui est généralement très dommageable pour les bénéficiaires.

14 Le choix d'un statut juridique d'association ou de fondation est en général pragmatique. En Suisse il est tacitement admis que seul un statut "sans but lucratif" permet d'accéder à des financements publics.

15 Certains programmes pour chômeurs comme Emploi et Solidarité à Fribourg sont en train de travailler à la mise en place d'une structure pour les bénéficiaires de l'aide sociale, après avoir commencé par créer un programme pour chômeurs.

16 Certaines séparent les personnes selon leur statut administratif dans les différents programmes, d'autres intègrent différents statuts administratifs au sein d'entreprises d'insertion uniques (comme le fait Caritas-Jura cité plus haut).

Le processus d'intégration des différentes bases légales des activités d'insertion par l'économique est donc déjà une réalité sur le terrain parmi les opérateurs de la réinsertion. Il serait par conséquent peu pertinent de développer une analyse et d'utiliser une typologie qui ne contribue pas à cette évolution. La typologie proposée dans le projet EMES¹⁷, dans la situation actuelle de la Suisse, reviendrait à ajouter de la complexité à un dispositif qui n'en manque pas.

4. Deux phases de création d'entreprises sociales d'insertion par l'économique en Suisse

La Suisse a été, à l'instar des pays industrialisés, fortement touchée par la crise économique des années 70, mais le taux de chômage est rapidement retombé à des valeurs inférieures à 1 %, en partie grâce à l'exclusion de travailleurs saisonniers étrangers¹⁸. Ce n'est que depuis le début des années 90 qu'un chômage persistant a fait son apparition, à une vitesse élevée d'ailleurs, comparativement au reste de l'Europe. Il est passé de moins de 0.5% en 1990 à 4.5 % en 1993, pour culminer à 5.2 % en 1997¹⁹.

Depuis lors, le chômage a subi de fortes et rapides variations au niveau national. Du maximum observé en 1997, le taux est redescendu à 1.7 % en 2001, avant de remonter au taux actuel de 3.7 %. Cette moyenne nationale cache des différences très importantes entre cantons (7.1% à Genève contre 1 % à Uri²⁰). Les taux observés sont proches de ceux des régions des pays européens voisins qui bordent la Suisse. En moyenne la Suisse a un taux de chômage qui reste toutefois en deçà des chiffres observés dans les pays voisins.

En Suisse romande et surtout dans le canton de Genève²¹, le taux de chômage dépasse la moyenne des cantons alémaniques. Les différences inter-cantoniales sont aussi importantes.

¹⁷ Defourmy op. cit.

¹⁸ Une disposition helvétique du droit du travail a autorisé des travailleurs étrangers à venir en Suisse pour des périodes de 9 mois consécutives. En limitant fortement le nombre de permis octroyés, un grand nombre de travailleurs étrangers de l'économie suisse ont dû donc rester chez eux.

¹⁹ Statistiques secrétariat à l'économie, www.ams.jobsrea.ch

²⁰ Statistiques secrétariat à l'économie, www.ams.jobsrea.ch

²¹ moins de 1% avant 1990, 8% fin 1993, 6,5% entre 1995 et 1996, 8% en 1997, 4% en 2001, 7% en 2004, Office cantonal de la statistique, Genève.

Un chômage structurel significatif et de longue durée, inconnu avant les années 90, a fait son apparition en Suisse²². Comme l'ont montré les études du Professeur Flückiger à Genève²³ la durée du chômage doit être considérée comme un problème de société plus important que le taux de chômage. Un chômage élevé mais avec un taux de rotation rapide est moins problématique que la situation qui domine en Suisse. Actuellement 21% des chômeurs, soit plus de 30'000 personnes, sont au chômage depuis plus d'une année²⁴. Comparativement aux statistiques d'autres pays proches, il serait facile de penser que le chômage reste en Suisse un problème de moindre importance. Une mise en perspective complète dépasse le cadre de cette analyse, toutefois il est possible de mettre en avant deux facteurs particulièrement significatifs. Premièrement, dans la culture helvétique le travail reste une valeur cardinale et l'intégration sociale passe avant tout par l'emploi. Deuxièmement la situation économique florissante de la Suisse et une situation de quasi plein emploi jusqu'aux années 90 a caché une série de problèmes, comme l'illettrisme d'une partie importante des actifs. A Genève, canton ville particulièrement concerné par ce problème, plus de 20% des adultes ne dépassent pas le niveau de "littératie" le plus faible²⁵.

La crise économique des années 90 a révélé la précarité de nombreux salariés. Au moment de la perte de leur emploi, un nombre considérable de personnes ont vu leur situation familiale et sanitaire se dégrader rapidement. Dans un processus montré par Paugam²⁶, ils sont passés d'une situation de salarié vivant de manière autonome à celle d'exclu en grande difficulté devant recourir à une aide de l'Etat. La méconnaissance de leurs droits sociaux, la honte de devoir faire appel au chômage ou à l'aide sociale, l'incompréhension d'un dispositif d'aide à l'emploi très complexe, sont quelques-uns des facteurs en jeu dans de tels processus.

Dans ce contexte la création d'entreprises sociales d'insertion par l'économie, s'est faite en deux temps. Une première vague d'EI a vu le jour dans les années 80 (les

22 Dans une perspective de lutte contre l'exclusion la durée du chômage est d'ailleurs plus problématique que le taux. Ce dernier masque en effet le flux dynamique d'entrée et de sortie du marché de l'emploi, qui évite un éloignement durable et une déqualification.

23 Flückiger Y, de Coulon A., Vassiliev A, 2002, Les raisons de la différence entre les taux de chômage genevois et suisse, rapport no 11, Observatoire Universitaire de l'Emploi, Université de Genève, 115p.

24 Statistiques secrétariat à l'économie, www.ams.jobsrea.ch

25 Lurin J., Soussi, A, 1998, La littératie à Genève, Cahier du Sred, no 2, Genève.

26 Paugam S., 1999, Le salarié de la précarité, PUF, Paris

premiers ateliers protégés sont plus anciens). Ces initiatives, souvent très modestes au début, ont donc vu le jour avant la forte croissance du chômage des années 90. Elles répondaient à un problème concret rencontré par les services sociaux. Il était presque impossible à des hommes et des femmes qui n'avaient plus travaillé depuis longtemps et bénéficiant de l'assistance publique, de reprendre un emploi, sans transition. Une période de remise au travail leur était devenue indispensable.

La création des premières EI n'est pas liée à des modifications des politiques publiques favorisant leur émergence. Les EI ont largement précédé sur le terrain l'évolution des représentations des décideurs et l'adaptation des lois aux nouveaux enjeux sociaux. L'accès aux subventions publiques s'est fait institution par institution sur la base de projets de loi spécifiques (loi cantonale de subventionnement d'une organisation sans but lucratif) et non de loi-cadre.

La seconde vague de création de structures d'insertion par l'économie correspond au rapide développement du chômage en Suisse à partir du début des années 90. Le financement de mesures actives dans le cadre de la loi nationale sur le chômage a permis la constitution d'un grand nombre de programmes "d'emploi temporaire" et de formation, dans le secteur public²⁷, au sein d'organisations sans but lucratif ainsi que dans le secteur privé commercial (pour la formation).

Durant cette même période, la croissance des problèmes d'invalidité et l'émergence de personnes que l'on peut considérer comme handicapés sociaux²⁸ (catégorie qui n'existe pas dans l'administration), reconnus comme invalides mais dont certains peuvent prétendre réintégrer le marché de l'emploi suite à une reconversion (réadaptation), a rapproché les ateliers protégés des organisations ayant pour but la réinsertion.

²⁷ La révision de la LACI en 1997 n'a plus permis aux services cantonaux d'organiser des programmes d'emploi temporaire, lesquels ne sont dès lors menés qu'au sein de communes ou d'organisations sans but lucratif.

²⁸ Concept mal défini qui englobe diverses pathologies et problématiques sociales. Cette catégorie existe par défaut, car les catégories de handicap actuelles (physique, psychique, mental, etc.) ne permettent pas d'aborder l'évolution des problèmes constatés sur le terrain.

5. Des institutions nombreuses

Il n'existe pas de recensement officiel des EI de Suisse romande. Au sein des ateliers protégés pour personnes handicapées, seule une partie des places peut être considérée dans une perspective d'insertion comme abordé plus haut, ce qui ne facilite pas leur décompte. Ce n'est que par les subventions qu'il est possible de repérer les EI au niveau cantonal, mais toutes n'ont pas des subventions cantonales. Elles émargent à différents budgets cantonaux (social, instruction publique, justice, etc.) et en général ne sont pas distinguées des autres associations et fondations à but social qui sont subventionnées.

Sur la base de nos connaissances et des réseaux existants nous avons établi la liste suivante qui est loin d'être complète²⁹. Cette liste ne prend en compte que les organisations qui ont des activités de production et écarte les organisations qui :

- ne font que de la formation d'adultes en réinsertion
- ne font que du placement.

Les organisations de placement, comme la Fondation Intégration pour Tous, qui a des activités sur plusieurs cantons sont très proches des EI avec qui elles collaborent. Plusieurs se considèrent comme des entreprises sociales, de placement ou de formation (comme l'Université Ouvrière et Voie F à Genève).

Il faut relever qu'il nous a été difficile de repérer les ateliers protégés dont seule une partie des activités évoluent vers l'insertion, tout comme les entreprises fictives, qui ne sont pas pour le moment dans les réseaux des EI.

Canton de Vaud

Relais Service	Remise au travail et appui à la réinsertion
Mode d'emploi	Formation, bilan, remise au travail et appui à la réinsertion
Les Oliviers	Remise au travail et appui à la réinsertion
Jeunesse et travail (JET)	Remise au travail et appui à la réinsertion

²⁹ Merci à Anne-Lise du Pasquier pour sa contribution à ce recensement partiel.

Le Levant	Remise au travail et appui à la réinsertion
Centre Social Protestant	Remise au travail et appui à la réinsertion
GRAAAP	Remise au travail et appui à la réinsertion
Sanytrade	Remise au travail et appui à la réinsertion (entreprise entraînement)
Infosyne	Remise au travail et appui à la réinsertion (entreprise entraînement)
AFIRO	Remise au travail et appui à la réinsertion
SEMO-LAC	Insertion de jeunes
Morgette	Remise au travail et appui à la réinsertion
Manufacture	Remise au travail et appui à la réinsertion

Canton de Fribourg

Emploi et solidarité	Remise au travail, appui à la réinsertion et formation
Tremplin	Aide à la remise au travail (vérifier son existence)

Canton de Neuchâtel

Tricouti	Remise au travail et appui à la réinsertion
Feu Vert	Remise au travail et appui à la réinsertion
Arc en ciel	Remise au travail et appui à la réinsertion (entreprise entraînement)
Littoral trading	Remise au travail et appui à la réinsertion (entreprise entraînement)
Job Service	Insertion de jeunes
Ferme de la Joliette	Remise au travail et appui à la réinsertion

Canton du Jura

Caritas	Remise au travail et appui à la réinsertion
Entrame-cip	Remise au travail et appui à la réinsertion (entreprise entraînement)
Le Top	Remise au travail et appui à la réinsertion
Régénove	Remise au travail et appui à la réinsertion

Canton du Valais

OSEO	Remise au travail, appui à la réinsertion et formation
SEMO Monthey	Insertion de jeunes
Tremplin	Remise au travail et appui à la réinsertion
Job Transit à Sierre	Remise au travail et appui à la réinsertion
Treize Etoiles	Remise au travail et appui à la réinsertion (entreprise entraînement)
Monac	Remise au travail et appui à la réinsertion (entreprise entraînement)
Passerelle	Remise au travail et appui à la réinsertion
La Thune	Remise au travail et appui à la réinsertion

Canton de Genève

Arcade 84	Remise au travail et appui à la réinsertion
Arcade aux Grottes	Remise au travail et appui à la réinsertion
Atelier ABC	Insertion de jeunes
Atelier X	Insertion de jeunes
Le CAP	Réinsertion de personnes sortant de prison
Caritas	Remise au travail et appui à la réinsertion
ID Choc	Remise au travail et appui à la réinsertion, entreprise entraînement
SEMO-Croix-rouge	Insertion de jeunes
SOS Femmes	Remise au travail et appui à la réinsertion
OK Forêt	Réinsertion de personnes sortant de prison
Orangerie	Remise au travail et appui à la réinsertion
Fondation PRO	Intégration, réadaptation et appui à la réinsertion
Centre d'intégration professionnelle	Intégration, réadaptation et appui à la réinsertion
Réalise	Remise au travail, formation et appui à la réinsertion
Trajets	Remise au travail et appui à la réinsertion
Université Ouvrière	Formation, remise au travail et appui à la réinsertion

6. Des relations diverses avec l'Etat

Le type de relation entre les bailleurs de fonds publics (Commune, Canton et Confédération) et les EI est très divers. Sur le terrain on observe des relations allant d'un partenariat bien négocié à des relations de sous-traitance, dans une perspective étatiste ou libérale, pour reprendre la typologie élaborée par le Conseil Economique et Social³⁰.

A titre d'exemple, à Genève le Département de l'Action Sociale et de la Santé a une longue tradition de collaboration avec le secteur associatif, en particulier autour du domaine du handicap. A l'opposé, le Département de l'Economie et des Affaires Extérieures, *n'avait pas une telle tradition* au moment de l'explosion du chômage dans les années 90. Avec la croissance du nombre de demandeurs d'emploi et compte tenu des dispositions légales qui prévoient la possibilité pour des organisations privées (avec ou sans but lucratif) d'offrir des mesures de formation ou de réinsertion, ce Département a dû collaborer avec des tiers. Mais ce manque de tradition et de vision dans la répartition des rôles entre l'Etat et le secteur privé associatif a mené à des relations difficiles, en particulier les premières années.

La nouvelle gestion publique, dont la logique continue à s'étendre même si le concept a été retiré du discours, influence de manière décisive la nature des relations entre les EI et l'Etat depuis le début des années 90. Elle se traduit en particulier par la volonté de contractualiser ces relations (contrats de prestations), ce qui pose de très nombreux problèmes de principes et de méthodes. Nous constatons sur le terrain la mise en place progressive de contrats, dont les noms varient (contrat de prestation ou contrat de partenariat) autant que l'esprit qui guide leur élaboration. A l'image du dispositif morcelé décrit plus haut, chaque bailleur met en place un type de contrat pour son financement, avec des exigences diverses et parfois incohérentes avec les exigences des autres bailleurs (les exigences comptables en sont un exemple).

Dans de nombreux cas, au niveau cantonal, les subventions ont été accordées au départ sur la base du projet présenté par une organisation, en laissant une grande latitude quant aux méthodes de travail et à l'organisation des prestations. La mise en place de programmes d'insertion dans le cadre des mesures actives de la loi fédérale sur le

30 Conseil Economique et Social, 2001, Relations Etat - secteur associatif, rapport 15, 3 cahiers, Genève

chômage s'est d'entrée faite de manière structurée avec la mise en place systématique de contrats de prestations.

L'observation du terrain montre des différences considérables tant dans la latitude laissée aux opérateurs par les bailleurs dans l'affectation des ressources publiques, qu'en ce qui concerne les revenus des activités économiques.

La tendance générale est toutefois à une formalisation des relations et à une diminution de la marge de manœuvre des EI. C'est un des enjeux centraux pour l'avenir. Une clarification des relations entre les services publics et les EI est nécessaire. Cependant le maintien de l'autonomie, nécessaire aux activités économiques (production, innovation), comme aux activités de réinsertion (proximité, souplesse, évolutivité), est primordiale. La transformation des opérateurs associatifs en services publics serait à cet égard catastrophique.

7. Les domaines d'activités des EI en Suisse romande

Les domaines d'activités des EI de Suisse romande sont proches de ce que l'on peut observer en France et au Québec. Restauration, jardinage, nettoyage (immeubles, espaces publics), conciergerie, logistique (débaras, déménagement, livraison), second œuvre du bâtiment, recyclage de vêtements, d'ordinateurs, de mobilier et divers (brocantes), sous - traitance pour l'industrie, (en particulier dans les domaines de la mécanique et de l'électricité), menuiserie, serrurerie, publipostage – conditionnement, routage, édition, imprimerie, etc.

Compte tenu, des compétences professionnelles en général limitées des personnes qui ont recours aux EI, ainsi que du taux de rotation élevé du personnel (retour à l'emploi ou rupture de processus), il est difficile de développer des productions de biens et de services à haute valeur ajoutée. La rentabilité de ces activités est généralement faible en Suisse comme ailleurs, ce qui limite d'autant le taux d'autofinancement des EI et donc leur indépendance des bailleurs. Toutefois, certaines institutions ont su trouver des niches spécifiques qui allient rentabilité et accessibilité pour les personnes en réinsertion mais on ne peut pas dire que les EI sont reléguées systématiquement sur des marchés de 2^e catégorie.

Les EI travaillent soit pour d'autres entreprises (sous-traitance industrielle par exemple), soit pour des clients individuels soit pour des collectivités. Il est difficile de cerner les tendances actuelles précisément. Cependant la diminution constante de l'importance du secteur secondaire est une réalité, autant que sa transformation en direction d'activités à haute valeur ajoutée et à haute intensité en capital. L'avenir de la sous-traitance industrielle et même de la sous-traitance dans les services annexes (publipostage par exemple) est incertain. Une analyse spécifique des perspectives économiques des EI représente un dossier urgent supplémentaire.

La proximité entre ces activités, choisies pour leur accessibilité pour les personnes en insertion comme en raison d'opportunités économiques, et le marché de l'emploi n'est pas toujours assurée. Dans le contexte de tertiarisation de l'économie romande depuis les années 70 (déindustrialisation) et la concentration dans le secteur des hautes technologies et de l'horlogerie, l'accessibilité aux emplois pour des personnes peu ou pas qualifiées s'est sérieusement rétrécie. La capacité des personnes en réinsertion à acquérir les compétences nécessaires aux nouvelles exigences du marché de l'emploi est une question centrale. L'ouverture récente du marché de l'emploi suisse aux ressortissants de la communauté européenne ne va pas simplifier les choses.

8. Des bénéficiaires aux profils divers

Les premières entreprises d'insertion, créées avant la crise économique des années 90, s'adressaient principalement à des personnes exclues du marché de l'emploi depuis plusieurs années et au bénéfice de l'aide sociale. En général leur éloignement du marché de l'emploi était lié à des problèmes socio sanitaires (toxicomanies, problèmes familiaux, santé physique et mentale, problèmes de logement, endettement, etc.). Elles étaient non qualifiées dans leur majorité, certaines avaient une formation devenue obsolète³¹.

Une nouvelle catégorie de personnes est apparue, nécessitant une aide pour leur réinsertion avec le développement du chômage. Ces dernières, majoritairement peu ou

31 Weyer F., Dunand C. 2004, Globalisation, inégalités d'éducation et dynamiques de précarisation à Genève : un état de la question, Itinéraire no 71, Institut Universitaire d'Etudes du développement, Genève, 53p.

pas qualifiées, souvent illettrées, sont démunies face à un problème de chômage qu'elles n'ont que rarement eu à gérer préalablement. Méconnaissance de leurs droits et devoirs, méconnaissance aussi de la jungle administrative qui en découle, des compétences très lacunaires pour rechercher un emploi, se greffent parfois sur des fragilités préalables. Santé déficiente, consommation d'alcool déjà excessive, réseau social faible, diminution de revenu qui devient critique, logement précaire, situation familiale difficile, sont quelques-uns des facteurs qui, parfois en agissant de manière cumulative, rendent nécessaire une activité professionnelle encadrée pour soutenir un processus de retour à l'emploi ou tout au moins la prévention de leur marginalisation. Toutefois, durant les premières années de chômage, ces personnes avaient en général des compétences professionnelles supérieures à celles exclues de longue date (première catégorie), du fait de leur éloignement récent du marché de l'emploi.

Aujourd'hui ces deux catégories schématiques se confondent, en particulier du fait de la rotation des personnes dans le dispositif. Retour à l'emploi, chômage, accès au revenu minimum, retour à l'emploi, font qu'il devient difficile de savoir dans certains cas si les difficultés qui rendent nécessaire une aide au retour à l'emploi sont la cause ou l'effet de l'exclusion du marché de l'emploi. Même si de nombreux chômeurs retrouvent un emploi et même si les études manquent, sur le terrain on observe que la réinsertion est de moins en moins durable et que de nombreuses personnes s'éloignent progressivement du marché de l'emploi.

Bien que des études systématiques manquent aussi en Suisse sur l'évolution des profils et des besoins des personnes qui s'adressent aux EI³², les professionnels s'entendent pour dire que les problématiques se sont complexifiées. Le marché de l'emploi, à l'opposé, est devenu de plus en plus exigeant et rien ne laisse à penser que cette évolution pourrait changer. La croissance des problèmes de santé, en particulier mentale, de violence, d'accès à un logement, et d'endettement est particulièrement marquée. Le nombre de personnes qui font appel à l'assurance invalidité est en train

32 Voir par exemple Lewerer M., Dunand C., 2001, Précarité et exclusion à Genève : une face cachée de la Suisse, Itinéraire no 59, Institut Universitaire d'Etudes du Développement, Genève, 43p.,

Clerc B. et al, 2001, La précarité, une réalité genevoise, Hospice Général, 120p.

Pittet J.C, 2003, « Réflexions sur l'insertion socioprofessionnelle de toxicomanes à partir de l'expérience de l'association du Relais », in Dépendance, no 20, pp. 26-31

d'exploser, faisant jouer à cette assurance le rôle d'allocation minimale qui n'existe pas en suisse pour les personnes durablement exclues du marché de l'emploi.

Le statut administratif des personnes qui font recours aux EI devient la variable principale, alors que c'est la nature des problèmes qui devrait diriger l'allocation de mesures d'aide, comme le placement dans une EI. C'est pourquoi certaines EI, comme Caritas dans le Jura, Emploi et Solidarité à Fribourg, Réalise à Genève, cherchent à mettre en place des programmes qui ne sont pas liés à un statut administratif. Ainsi, elles tentent d'offrir une prestation de réinsertion adaptée aux besoins et gèrent en aval la question des financements des mesures (à chaque statut est lié un financement spécifique pour l'EI).

Ces dernières années, une tendance relevée par plusieurs professionnels est la croissance du nombre de jeunes adultes et des personnes âgées de plus de 55 ans. Les premiers posent des problèmes de prise en charge. Leur manque de motivation et de connaissance des exigences du marché de l'emploi débouche sur des ruptures fréquentes. Des méthodes pédagogiques spécifiques semblent nécessaires. Pour les seconds, le problème est que les perspectives de retour à l'emploi sont souvent limitées et les stages de réinsertion pas prévus pour les mener jusqu'à la retraite (durée limitée).

9. Principes et méthodes de prise en charge des bénéficiaires

Nous ne connaissons pas de différences fondamentales dans les prises en charge des bénéficiaires entre les opérateurs de Suisse romande. On retrouve systématiquement un travail, une rémunération (généralement modeste), un appui socioprofessionnel et une formation (plus ou moins formalisée). Les personnes qui bénéficient des mesures actives du chômage reçoivent leurs indemnités directement de l'Etat. Celles qui sont au bénéfice de mesures cantonales reçoivent un salaire qui, même modeste, ouvre des droits sociaux, qui est déduit de l'aide sociale après déduction d'une marge d'incitation au travail (différentes selon les cantons). Les personnes en atelier protégé reçoivent une indemnité liée à leur capacité résiduelle de travail.

En l'absence d'un salaire minimum en Suisse, les EI ne sont pas tenues de respecter des normes salariales spécifiques. Toutes auraient l'ambition de verser un vrai salaire, mais rares sont celles qui en ont les moyens³³.

Par contre, comme l'ont montré Tattini et Bruttin³⁴, certaines organisations ont une mission de passerelle, d'autres engagent pour des durées illimitées les personnes (c'est particulièrement le cas des ateliers protégés). Comme nous l'avons mentionné, certaines font les deux, ce qui ne simplifie pas le travail de typologie.

Dans les organisations qui ont un but spécifique d'insertion, les stages sont toujours de durée limitée. Deux variables principales se dégagent : le niveau de prise en charge social (au sens large) et la place de la formation, en particulier la formation formelle.

Le choix des prestations proposées aux personnes en réinsertion, ce que l'on nomme au Québec les choix sociaux des EI, dépend de facteurs locaux et non de bases légales qui concerneraient toutes les EI. Ces facteurs sont autant la spécificité des problèmes locaux (manque local de logements, opportunités de travail dans un domaine donné, accès à des financements spécifiques pour certaines prestations, etc.) que la mission que se donne l'EI en général et la manière de la mettre en œuvre sur le terrain.

Certaines organisations ont une tradition nettement managériale et investissent moins dans les prestations sociales et de formation proposées à l'interne. D'autres, à l'opposé, privilégient la résolution des problèmes sociaux et sanitaires en interne et ont des collaborateurs qui sont des travailleurs sociaux voire des soignants. Généralement leurs engagements productifs sont plus limités. D'autres tentent de concilier production maximale et accès aux prestations pour les personnes en réinsertion. Ces EI tendent à travailler activement en réseau avec les ressources disponibles en externe pour régler des problèmes sociaux, administratifs, juridiques, économiques, etc. de personnes engagées au sein de l'EI.

33 Caritas Jura a ouvert la voie en mettant en place un système dans lequel l'aide sociale est versée comme un salaire par l'organisation. Le chemin est long dans les autres cantons pour évoluer vers un système à la fois rationnel (au final cela ne coûte pas plus à la collectivité) et pertinent.

34 Tattini V., Bruttin M-D., op. cit.

En ce qui concerne la formation, certaines organisations, en particulier celles qui ont des programmes subventionnés par la Confédération, ont mis en place des prestations de formation importantes. Cours de français, de calcul, ateliers de raisonnement logique, modules de formation technique, viennent enrichir le stage de réinsertion.

Il faut relever que les formations dispensées dans les programmes d'insertion (de courte durée) ne sont en majorité pas certifiantes³⁵. Une attestation de formation est délivrée par l'organisation et des projets de validation des acquis sont en cours. La loi sur le chômage n'a pas pour ambition, au contraire de la loi québécoise, de développer les qualifications des chômeurs. Les mesures actives de formation sont plutôt vues comme des formations courtes complémentaires, qui visent à faciliter une réinsertion rapide. La formation informelle acquise sur le terrain, particulièrement appropriée aux personnes peu ou pas qualifiées, souffre particulièrement d'un manque de reconnaissance.

La stratégie de collaboration avec le réseau des professionnels concernés par les trajectoires de réinsertion est différente. Certaines organisations tendent à aborder l'ensemble des problèmes des personnes durant leur processus de réinsertion en interne, d'autres travaillent en réseau (avec les médecins, l'assistance publique, etc.) et se concentrent sur la remise au travail et éventuellement la formation. La présence d'autres spécialistes de problématiques spécifiques, comme dans les grandes villes, favorise à l'évidence un travail en réseau et des EI plus « spécialisées » sur la mission de base.

En ce qui concerne la participation des bénéficiaires dans les instances des EI (comité, assemblée générale, conseil de fondation, conseil d'administration), nous ne connaissons aucun cas dans lequel elle est significative. À la création de l'association Réalise par exemple, deux stagiaires en réinsertion avaient été nommés au comité (conseil d'administration) mais la formule a rapidement fait long feu. Souvent les bénéficiaires peuvent devenir membres des EI associatives, mais ces cas sont rares à notre connaissance. Par contre la participation des bénéficiaires au fonctionnement quotidien, dans une démarche de management participatif, est généralement importante. Plusieurs EI sont certifiées Iso 9001 et ont mis en place un système formel d'évaluation de la satisfaction des bénéficiaires. Ceci ne peut toutefois être considéré comme une participation citoyenne à la vie de l'organisation.

³⁵ Les institutions du canton de Genève qui organisent des formations financées par la loi sur le chômage ont dû faire certifier leur programme de formation selon la norme Eduqua, norme Suisse qui concerne la formation des adultes.

10. Le profil des professionnels des EI

Le profil des professionnels engagés est cohérent en général avec les orientations des EI. Les organisations à orientation économique forte engagent des "techniciens" avec fibre sociale, celles qui ont une orientation sociale prioritaire engagent des travailleurs sociaux motivés à s'engager dans l'économie (ou des maîtres socio - professionnels, voire des moniteurs d'atelier). Les organisations qui ont mis en place des programmes de formation forment leurs collaborateurs à la formation des adultes en cours d'emploi ou engagent des formateurs qualifiés.

Seules les personnes capables de s'engager professionnellement dans un double système de valeurs semblent pouvoir collaborer durablement au sein des EI. Nos observations, confirmées par les nombreux échanges avec d'autres organisations, montrent que les professionnels du social, sans autre formation et sans expérience professionnelle au sein d'entreprises capitalistes, trouvent rarement leur place dans ce type d'organisation.

Les politiques du personnel sont très différentes entre les institutions. Certaines sont complètement indépendantes de celles des services publics. D'autres, comme le Relais, appliquent des conventions collectives de branche, en l'occurrence dominées par les professions sociales et avec une référence forte aux services publics.

Les filières de formation actuelles des métiers sociaux sont peu adaptées aux besoins spécifiques des EI. De ce fait la formation des nouveaux collaborateurs revient aux institutions de terrain, qui ont déjà beaucoup à faire par ailleurs. A l'instar d'autres pays européens des formations spécifiques devront voir le jour. Un certificat fédéral de spécialiste en insertion est à l'étude au sein de l'association des organisateurs de mesures actives (AOMAS). La Haute Ecole Santé Social du Valais s'est positionnée comme centre de compétence et de formation sur la réinsertion et la réadaptation, les filières de formation ne sont cependant que partiellement opérationnelles et restent dominées par les questions sociales et sanitaires. Des discussions sont aussi en cours pour modifier certains modules de formations existants de formateurs d'adultes et y introduire des éléments spécifiques à la formation des publics peu ou pas qualifiés et en difficulté.

11. Les ambitions initiales : combler une lacune du dispositif social

L'ambition initiale des EI n'était point de développer des entreprises alternatives aux entreprises capitalistes ou aux services publics. Le débat sur ce thème n'avait d'ailleurs pas encore vraiment dépassé, dans les années 80, la critique écologique du modèle industriel³⁶. La fin du modèle salarial des "trente glorieuses" (qui ont duré quarante ans en Suisse), discuté dans les années 90, n'a eu que peu d'échos au sein des EI³⁷.

Il s'est agi, beaucoup plus modestement, de mettre en place des opportunités de travail adapté, en complément aux services d'appui existants pour les exclus (services sociaux publics principalement)³⁸. A cette époque la loi fédérale sur le chômage n'avait pas encore été révisée et les mesures actives étaient limitées. Les personnes exclues de longue date n'y avaient d'ailleurs pas droit.

Les EI, comme la majorité des autres associations à but social, ont ainsi eu à l'origine une ambition essentiellement « palliative ». Il s'agissait de combler les lacunes du dispositif d'aide sociale local qui manquait (et qui manque toujours) de "ponts" vers le marché de l'emploi. Elles sont nées de constats faits sur le terrain, par des professionnels de l'action sociale, montrant l'impossibilité de pouvoir passer de l'assistance publique à un emploi, sans période de réentraînement au travail³⁹.

L'ambition sociétale⁴⁰ des entreprises d'insertion, comme celle de nombreuses organisations de l'économie sociale et solidaire, a été limitée. L'urgence gestionnaire à laquelle elles ont eu à faire face dès leur création, a laissé peu de place à la réflexion critique en général et sur les limites de leur action palliative en particulier.

Il faut attendre 1994 à Genève pour voir poindre la nécessité de développer un travail d'influence des politiques publiques. Les discussions autour de la création d'un Revenu Minimum d'Aide Sociale (sorte de RMI), la remise en question des subventions au

36 Georgescu Roegen N., 1979, *Demain la décroissance*, Le Sang de la Terre, Paris.

37 En particulier les écrits de Dominique Médat

38 Durant les années quatre-vingt, l'action sociale associative, en réponse à toute une série de problématiques, nouvellement reconnues, pour lesquels les services publics étaient peu adaptés (violence, migrants, minorités sexuelles, etc.) s'est aussi développée.

39 Lewerer M., Dunand C., 2001, *op. cit.*

40 Chaniel P., Laville J.L., 2002, *L'économie solidaire, une question politique*, in « mouvements, 19, jan-fév, p. 15

secteur associatif, dans un contexte de crise des finances publiques, ont mené certains responsables d'entreprises d'insertion à commencer à changer de perspective. Toutefois, les années 90 ont été peu favorables au recul nécessaire pour comprendre les limites et les questions éthiques (voire politiques) d'un travail palliatif : les EI sont-elles de simples "amortisseurs" de la globalisation néolibérale? Les professionnels des EI sont-ils les brancardiers d'un système économique incapable d'inclure l'ensemble des hommes et des femmes qui le souhaitent dans le marché de l'emploi, qui reste le principal vecteur de sens et de lien social ?

Les exigences croissantes de résultat des bailleurs au niveau cantonal et fédéral, la preuve à fournir d'une capacité à proposer des prestations de qualité aux publics accueillis⁴¹, la baisse de certaines subventions et un marché très concurrentiel pour écouler les biens et les services produits par les EI, n'ont pas laissé beaucoup de place à une réflexion critique.

12. Des entreprises d'insertion peu organisées :

La multiplicité des bases légales, les spécificités politiques publiques de réinsertion des Cantons et des Communes, parfois simplement inexistantes, et l'absence d'un réseau associatif à la fois intersectoriel⁴² et inter-cantonal, ont été des freins à la structuration du champ de l'insertion par l'économique. D'une manière générale, on constate que le mode de financement est l'élément structurant prépondérant en Suisse dans le champ de l'insertion. Les EI se regroupent pour défendre leurs intérêts par rapport à un bailleur sectoriel. Seules certaines organisations émergent à plusieurs financements, ce qui favorise une vision plus large de la problématique et un regroupement thématique⁴³. Les organisations qui ne sont soutenues qu'au niveau cantonal ou communal sont plus particulièrement absentes des réseaux et des regroupements.

41 Les subventions de l'Office Fédéral des Assurances Sociales sont depuis 2002 liées à une certification qualité spécifique, pour laquelle une démarche Iso 9001 est le chemin suivi le plus souvent. Les subventions de certains cantons aux programmes pour chômeurs sont liées à une certification Eduqua, portant sur le système de formation.

42 A Genève ce n'est qu'en 2003 qu'une association de promotion de l'économie sociale et solidaire, présidée par le soussigné, a vu le jour (www.apres-ge.ch). Elle a l'ambition de relier les associations, fondations, coopératives et autres organisations économiques partageant la volonté d'entreprendre autrement pour une autre économie.

43 C'est le cas de la majorité des organisations membres du Résol.

Au niveau de la Suisse, romande les enjeux restent assez différents d'un canton à un autre et ces particularités limitent une vision commune des enjeux à moyen terme. Enfin, la coopération active est généralement plutôt d'abord le produit de la nécessité. Il faut peut-être interpréter le peu d'organisation des EI en Suisse romande par le simple fait que jusqu'à présent chacune n'a pas vraiment eu besoin des autres.

Les ateliers pour personnes handicapées sont regroupés pour la plupart au sein d'Inso (Institutions Suisses pour Personnes Handicapées). Les organisateurs de mesures actives sont financés par le Secrétariat à l'Economie, via les offices cantonaux de l'emploi. Ils peuvent adhérer à l'association des organisateurs de mesures actives: AOMAS⁴⁴.

En 1994 un premier réseau thématique nommé "réinsertion où va-t-on ? » a été créé à Genève, avec la participation de collègues d'autres Cantons. En 1999 ce réseau s'est étendu à la Suisse romande et est devenu le Résol: réseau des entreprises sociales (sous-entendu d'insertion par l'économique et de formation de personnes peu ou pas qualifiées). Animé bénévolement par certains des membres, puis doté depuis 2003 de modestes ressources d'animation, ce réseau est resté actif mais limité dans le nombre de ses membres à une minorité d'acteurs motivés. La préparation à la participation aux rencontres internationales est d'ailleurs une étape importante dans le lancement d'une dynamique plus forte et plus large. Il est prévu que le Résol intègre l'Aomas, sous forme de section romande, à moyen terme. L'Aomas, initialement uniquement centrée sur les mesures actives, a pour ambition de couvrir tout le champ de la réinsertion en Suisse, depuis l'assurance invalidité jusqu'aux mesures cantonales et communales.

Cependant, pour le moment, ce mouvement d'expansion en direction d'une position d'organisation professionnelle nationale pour la réinsertion par l'économique et la formation (de publics en réinsertion) est resté limité. Les manières de voir entre les Suisses romands et les Suisses allemands sont notablement distinctes, problème certainement proche des clivages entre wallons et flamands et entre québécois et canadiens anglophones. Cette dynamique, qui part du terrain local (bottom up), est aussi très ancrée dans la tradition subsidiaire suisse.

44 www.aomas.ch

13. Un but social, un fonctionnement d'entreprise et une exigence d'autofinancement

Dans les années 80 les premières EI étaient des projets pilotes très innovants par rapport aux méthodes de travail social. Au niveau de l'Etat, il n'existait aucune disposition pour financer des projets répondant à des besoins sociaux qui n'étaient pas encore reconnus.

En même temps, il était évident que pour proposer un travail adapté, le plus proche possible des exigences du marché de l'emploi, il s'agissait de fonctionner sur la base de règles et d'une organisation proche de celles qui sont rencontrées au sein d'une entreprise commerciale (ou d'un service public).

C'est ainsi que la double contrainte qu'a représenté l'importance d'un "vrai travail" et la nécessité d'atteindre un taux d'autofinancement élevé, compte tenu d'appuis financiers publics limités, a mené au développement de prestations pour le marché (clients privés, collectivités ou entreprises commerciales).

Dès leur création, les EI ont dû mettre en place une gestion de PME en parallèle aux outils et procédures de travail nécessaires à l'encadrement et au suivi des travailleurs en réinsertion. Il fallait rétrospectivement une bonne dose d'inconscience et un grand esprit d'entreprise pour relever le défi que représentait (et représente toujours d'ailleurs) le fait de vouloir fournir des prestations de qualité, avec des employés peu qualifiés confrontés à des problèmes sociosanitaires, pour un marché très concurrentiel.

Le management de ces organisations s'est révélé plus complexe que celui d'une PME à but commercial. Il s'agit en effet de pouvoir rendre compte aux bailleurs publics du bénéfice retiré par les personnes en réinsertion qui passent par une EI.

Le taux de réinsertion sur le marché de l'emploi est un indicateur synthétique relativement simple. Toutefois, il ne reflète pas ou peu le développement des compétences des personnes en réinsertion. Le marché de l'emploi et la situation économique en général ont une influence nettement plus importante sur le taux de réinsertion que la qualité de la prise en charge au sein d'une EI. La mesure des compétences (sociales, techniques), est préférable mais nettement plus complexe. Elle intègre des paramètres très divers, constitutifs des compétences sociales comme des

compétences techniques. Pour cela un système d'évaluation élaboré doit être développé pour mieux cerner les acquis des bénéficiaires et la performance globale des EI⁴⁵.

Une question centrale au sein des EI est celle du taux d'autofinancement optimum. En Suisse tout au moins, il semble très difficile de pouvoir imaginer générer des revenus suffisants pour autofinancer ces entreprises. Il faudrait pour cela trouver une niche économique très rentable et accessible à des employés peu ou pas qualifiés ou en difficulté, ce qui ressemble nettement à une gageure.

Le taux d'autofinancement est non seulement lié à la capacité de production de biens et de services, il dépend aussi de la demande et des compétences des chômeurs qui viennent en stage de réinsertion. Ces deux paramètres évoluent en toute logique en fonction de la situation économique, mais de manière opposée. Dans une période de haute conjoncture, seuls les chômeurs les moins employables restent sans emploi, et inversement. Ainsi la capacité de production des EI baisse en période de haute conjoncture⁴⁶.

Le pilotage des résultats socioprofessionnels et financiers exige, comme cela a déjà été relevé, un système de management plus complexe que pour une PME commerciale. Pourtant, en Suisse comme dans de nombreux pays, ce sont des personnes d'abord motivées par la finalité sociale de l'action qui ont créé les entreprises sociales. Les difficultés importantes et les échecs retentissants que nous avons pu observer dans plusieurs pays, au Nord comme au Sud, au sein d'associations et d'ONG qui ont eu l'ambition de développer des activités économiques, a certainement à voir avec cette réalité.

45 Pour la production et les ventes, toute EI est tenue de mettre en place les outils nécessaires au pilotage de ses activités commerciales (tableaux de bord divers). Les outils de gestion comptable, les tableaux de bord des principaux postes de produits et charges (ou la comptabilité analytique), etc. existent dans la littérature spécialisée. Au contraire, les indicateurs et méthodes spécifiques à la prise en charge des personnes en difficulté étaient inexistantes dans les années nonante et ils ont dû être développés par les ESIE elles-mêmes.

46 En résumé et en théorie, le taux d'autofinancement optimum est celui obtenu quand l'atteinte des objectifs sociaux et le chiffre d'affaires se rejoignent pour générer un maximum de chiffre d'affaires en améliorant le plus possible les compétences du plus grand nombre de chômeurs.

14. Les tensions entre l'économique et le social au centre de l'action des EI

Les tensions entre l'économique et le social sont au centre du management des EI, comme des organisations de l'économie sociale et solidaire, dont elles font partie (voir plus loin)⁴⁷.

Quand les activités de production sont mises en place au sein d'une organisation engagée préalablement uniquement dans des activités sociales et sanitaires, il est probable que les conflits de valeurs entre l'économique et le social sont plus importants et difficiles à gérer⁴⁸.

Mais cette question n'est pas spécifique à la Suisse. Dans les organisations très orientées vers l'économique, la formation vient maintenant concurrencer le temps dévolu à la production. Les tensions entre l'économique et le social sont complétées (aggravées?) par les tensions avec la formation. Ces tensions sont irréductibles. Au niveau externe, elles sont particulièrement fortes quand les EI offrent les biens et services produits pour le marché et quand les consommateurs (ou les clients institutionnels) ne tiennent pas compte des buts sociaux visés par le producteur.

La responsabilité sociale des entreprises a d'ailleurs nettement tendance à s'incliner devant les opportunités et les contraintes économiques. Les discours sur la collaboration avec des EI sont généralement très opportunistes. La labellisation des EI (et plus généralement des organisations de l'économie sociale et solidaire) pourra peut-être permettre à l'avenir de développer un recours à des EI pour les consommateurs. La responsabilité sociale des individus n'est pas à la portée de la pression des actionnaires des entreprises....

15. Evaluer la contribution sociétale des EI :

Mesurer le taux de retour à l'emploi et le chiffre d'affaires ne reflète que très partiellement la réalité des parcours de réinsertion et des effets bénéfiques pour les individus et la société. Le taux de réinsertion dépend souvent plus du marché de

⁴⁷ Questions débattues par exemple Hervé Gouil, 1999, *Entreprendre en économie sociale*, Editions liaisons, Paris, 190p..

⁴⁸ Ghinet S., Dunand C., 1998, « Les organisations locales face au marché », pp. 381-400, in *Ong et développement*, Deler J-P. et al, Karthala, Paris

l'emploi que de la qualité des prestations de réinsertion. Le chiffre d'affaires, et surtout le taux d'autofinancement, montrent le dynamisme économique, pas la progression des compétences des personnes. Rendre compte de manière qualitative et quantitative des effets d'un parcours d'insertion est difficile et en Suisse romande le travail sur les concepts et les outils est peu avancé.

Rendre compte des impacts positifs de la remise au travail au sein des EI puis des placements dans l'économie n'est pas plus facile. Amélioration de la santé, moral retrouvé, situation familiale stabilisée, etc. ne se mesurent que difficilement et pourtant un parcours par une EI peut y contribuer de manière déterminante.

Les meilleurs outils méthodologiques peinent à rendre compte du gain de sens à la vie et de liens sociaux acquis au travers d'un parcours de réinsertion. Toutefois, en développant une approche sur les déterminants de la réinsertion, incluant des aspects de compétences techniques et sociales, de réseau, de santé, d'accès au logement, etc. il est possible d'avancer vers des indicateurs concrets qui doivent permettre de saisir le chemin parcouru et les effets sociétaux⁴⁹.

Cette lacune est certainement liée au peu d'exigence des bailleurs en matière de résultats jusqu'à ces dernières années. D'une part, les ressources financières étaient abondantes, ce qui limite généralement le besoin de justifier leur utilisation. D'autre part les bailleurs font face à la même difficulté méthodologique pour mesurer les effets des prestations de réinsertion.

Cependant, le vent tourne rapidement. Les démarches de contractualisation mentionnées plus haut rendent nécessaires des objectifs mesurables par des indicateurs indépendants de la conjoncture économique. Des efforts importants sont consentis en ce moment même sur le terrain. Les organisations doivent conserver une avance conceptuelle et méthodologique pour ne pas se voir imposer des objectifs inatteignables par les bailleurs.

⁴⁹ Nous avons tenté d'avancer dans cette voie par une approche basée sur les inégalités, Weyer F. Dunand C. 2004, op. cit.

Voir aussi : Lavielle, JL et al, 2001, Association, démocratie et société civile, La découverte, Mauss, CRIDA, 220p.

La reconnaissance de la contribution sociétale des EI est liée, à notre avis, à la problématique plus large de la reconnaissance de la place et du rôle dans la société et l'économie des organisations de l'économie sociale et solidaire. Les EI pourront mieux montrer les effets des stages de réinsertion sur les individus, mais seules elles ne pourront pas faire avancer cette cause plus large du tiers secteur auquel elles appartiennent.

16. Les financements hybrides des EI

Nous avons choisi d'intégrer dans notre perspective des mesures actives pour les chômeurs (emplois temporaires, entreprises fictives), engagés principalement dans des activités économiques non marchandes et des programmes engagés sur le marché. Dans le premier cas l'entièreté du budget pour le fonctionnement et les formations dispensées est subventionné au pro - rata des postes d'insertion. Les revenus sont déduits des subventions, ce qui n'incite pas à une logique d'entreprise. L'Office Fédéral des Assurances Sociales subventionne les ateliers protégés dans une logique de compensation de la capacité de production limitée des personnes remises au travail. Le calcul de la subvention part du déficit d'exploitation de l'atelier, dans une logique d'entreprise. Les Cantons et les Communes, en majorité, allouent une subvention à une institution, sur la base d'un projet de prise en charge, mais le plus souvent sans lien précis avec les prestations attendues (les changements sont en cours comme abordé plus bas). Dans ce contexte les organisations développent le maximum de places de réinsertion en fonction des subventions reçues et de leur capacité d'autofinancement. Le contrôle se fait par les bailleurs une fois la prestation allouée (analyse des comptes et du rapport d'activité).

Il n'en reste pas moins qu'il y a des disparités très élevées dans les financements, autant en fonction de la capacité entrepreneuriale des acteurs, que de leur accès à des financements privés (donations de citoyens, d'entreprises, de fondations, des loteries principalement) ainsi qu'aux potentialités économiques de la région dans laquelle ils opèrent⁵⁰. Les taux d'autofinancement varient de quelques pourcentages, à près de 80%

50. Il faut relever que le public des chômeurs est nettement moins profitable en termes de recherche de fonds privés que celui des personnes souffrant de handicaps dont on ne saurait leur attribuer la responsabilité.

pour les EI les plus entrepreneuriales. Sur ce point la Suisse romande ne semble pas se distinguer des autres pays européens⁵¹.

17. Les relations entre les EI, les entreprises capitalistes et les services publics

Ces relations concernent en Suisse d'un côté les mandats effectués par des EI pour des entreprises commerciales, ou des services publics et, de l'autre, les relations pour le placement de personnes après un stage de réinsertion.

Concernant les relations commerciales, il n'y a pas de cadre légal spécifique. Depuis peu se pose la question des appels d'offres pour les marchés publics, pour lesquels la Suisse doit respecter les normes européennes avec les récents accords bilatéraux avec l'Union Européenne. Les clauses d'exception, pour les organisations employant des personnes handicapées devraient s'appliquer aux personnes non-handicapées en réinsertion. Toutefois, cet enjeu de taille n'a pas encore été abordé par les collectivités publiques, ni par les EI à notre connaissance.

Dans la tradition libérale de la Suisse, la place de l'initiative individuelle et de l'entreprise privée est très forte. Il n'y a actuellement pas de différenciation, au sein du secteur privé, entre les entreprises capitalistes et les entreprises à but non lucratif. Le concept de "tiers - secteur", comme le concept "d'économie sociale et solidaire", ne fait pas partie des catégories institutionnelles et économiques des décideurs de ce pays, comme c'est le cas dans d'autres pays, comme la France, le Canada ou l'Italie.

Cette caractéristique influence beaucoup les relations entre les entreprises d'insertion et les entreprises commerciales. Les activités de production menées par des EI destinées au marché sont facilement perçues comme de la concurrence déloyale par les entrepreneurs capitalistes. C'est ce qui a mené à ce que la loi sur le chômage contienne des incitations fortes à mettre les personnes en activités (mesures actives), mais au sein de segments d'activités non-concurrentiels pour éviter une « concurrence déloyale », ce

51 Spear R., Bidet E., 2001, Le rôle des entreprises sociales dans les marchés européens de l'emploi, EMES, working paper 04, 43p.

52 Il n'y a bien évidemment pas accès aux fonds européens, qui jouent actuellement un grand rôle chez nos voisins, mise à part les financements sur projet Interreg pour lesquels la Suisse participe à l'équivalent de ce que Bruxelles verserait si la Suisse faisait partie de l'Union Européenne.

qui n'est pas sans poser des problèmes. Cette clause fait que les activités proposées aux chômeurs sont parfois éloignées du marché de l'emploi, ce qui n'est pas une manière pertinente de préparer les chômeurs à leur réinsertion.

Ainsi, les parts de marché dans la production de biens et de services qui ont été progressivement développées par les EI, comme par les ateliers protégés, ne bénéficient pas d'une légitimité forte auprès des entreprises comme des services publics. Les mandats se sont négociés sur le terrain, au gré de contacts entre les EI et les entrepreneurs et hauts fonctionnaires sensibles à la réinsertion. Les relations personnelles semblent jouer un rôle de premier plan et ce qui est jugé parfois impensable à Genève, existe à quelques dizaines de Km sur le Canton de Vaud, et vice et versa.

Les discours récents sur la « responsabilité sociale des entreprises » à but lucratif (capitalistes), est une contribution positive aux relations avec les EI. Ces entreprises incluent les mandats donnés aux EI dans leur concept de RSE. A moyen terme, la définition de principes pour éviter une concurrence déloyale sera nécessaire pour faire accepter un accès prioritaire aux marchés en général et aux marchés publics en particulier pour les EI.

Concernant les collaborations pour le placement, les expériences de terrain sont nombreuses et certaines organisations du dispositif d'insertion sont spécialisées sur cette fonction (Intégration pour Tous et Job Service par exemple). Il n'y a toutefois pas de mesure légale qui faciliterait le passage d'une EI à un emploi dans un service public ou dans une entreprise capitaliste. Certaines organisations, comme le Relais, ont développé des relations à travers des clubs de services comme le Rotary et le Lyons. Il faut relever qu'à notre connaissance, les services publics sont loin d'avoir montré l'exemple, à la fois dans l'intégration de personnes handicapées ou par l'engagement prioritaire de personnes venant des EI.

Compte tenu des difficultés récurrentes de placement des personnes suite à un stage de réinsertion, l'interface entre le marché de l'emploi et les EI est une des lacunes

53 En particulier par le fait que les activités proposées aux chômeurs sont parfois éloignées du marché de l'emploi, ce qui n'est pas une manière pertinente de préparer les chômeurs à leur réinsertion.

importantes du dispositif. Éviter un recrutement compétitif (sur dossier) et favoriser un placement partenarial (négocié à trois entre un employeur, un individu et une EI), semble une piste prometteuse⁵⁴.

La fonction des EI nous semble peu ou pas reconnue par les entreprises commerciales, qui n'ont pas ou peu de problèmes de recrutement de main d'œuvre faiblement qualifiée. Cet élément constitue visiblement une autre caractéristique helvétique. Le système de formation en alternance est très développé et il y a visiblement moins de problèmes "d'adaptation" de la main d'œuvre peu qualifiée aux besoins des entreprises qu'ailleurs. Cette question reste à être approfondie. Si les entreprises de Suisse romande n'ont que leur responsabilité sociale comme motivation dans leur choix d'intégrer des publics sortant d'un parcours d'insertion, les soutiens à l'insertion par l'économie resteront limités.

18. Adapter le marché de l'emploi ou adapter les demandeurs d'emploi ?

La création, le développement et l'action actuelle des EI en Suisse romande s'inscrit pleinement dans une perspective d'adaptation des demandeurs d'emplois aux exigences du marché du travail. La réalité d'un chômage massif et surtout durable ne fait toujours pas partie de la vision de nombreux décideurs. Nombreux sont ceux qui persistent à voir le chômage comme un problème temporaire, autant lié à un manque de volonté de travailler des exclus qu'à un manque passager d'emplois (jusqu'à la reprise que l'on imagine imminente depuis des années).

Il est temps d'aborder la question depuis l'autre bout de la lorgnette et de dépasser, en Suisse, une vision qui fait porter aux exclus la majeure partie du fardeau du chômage, en blâmant les victimes. Ainsi, il s'agit de se poser la question de l'adaptation des entreprises et des services publics aux compétences disponibles, voire de poser la question d'une autre économie capable de produire et d'inclure : c'est le débat sur l'économie sociale et solidaire.

⁵⁴ Cette démarche est soutenue, entre autres, par Denis Castra, 2003, L'insertion professionnelle des publics précaires, Puf, le travail humain, Paris, 243 p. et la proposition a déjà été reprise en Suisse par J.C. Pittet op. cit.

19. EI et Economie sociale et solidaire en Suisse romande :

Les EI de Suisse romande sont nées en réponse à un problème social concret. Comme cela a été introduit plus haut, leur ambition initiale était bien plus modeste que de tenter de construire un type d'entreprise alternatif à celui des entreprises capitalistes.

Nous avons choisi pour cette analyse de mettre l'accent sur les pratiques d'insertion par l'économique plutôt que sur l'appartenance à l'économie sociale et solidaire (ESS) pour délimiter notre champ d'analyse. Toutefois, la majorité des EI que nous connaissons font partie de l'ESS, même si bon nombre des professionnels qui travaillent en leur sein n'en n'ont pas – encore – pris conscience.

A aucun moment les nombreuses expériences historiques de l'économie sociale européenne ne semblent avoir influencé les choix qui ont été faits dans la création des associations de réinsertion en Suisse romande. La mise en perspective des expériences des EI romandes avec le renouveau de l'Economie Sociale est récente et encore limitée.

Il aura fallu la chute du mur de Berlin, puis une série de scandales au sein des entreprises capitalistes (comme les plans sociaux dans le dessein unique d'augmenter les profits et des malversations monumentales), pour que certains des entrepreneurs de l'insertion par l'économique, en Suisse comme ailleurs, découvrent les expériences et réflexions de l'économie sociale et du courant associationniste du 19^e siècle⁵⁵.

Les valeurs défendues, bien que pas toujours de manière objectivée, par les entrepreneurs à l'origine de la création des EI, sont bien celles que portent les militants actuels du renouveau de l'Economie Sociale, dénommée le plus souvent maintenant : Economie Sociale et Solidaire⁵⁶.

Une question et un constat ne peuvent toutefois être éludés. D'une part il faut bien admettre que seule une fraction des dirigeants des EI a développé une réflexion reliant

⁵⁵ voir entre autres : Chaniel P. 1998 « la délicate essence de la démocratie : solidarité, don et association », in Revue du Mauss n11, Une seule solution, l'association ?.

⁵⁶ Il y a un grand débat sur la définition de l'ESS et de savoir si elle est une évolution, voire une résurgence de l'Economie sociale du 19s. Voir par exemple le numéro 281 de la Revue Internationale de l'Economie Sociale, RECMA, 2001.

les pratiques de terrain aux réflexions actuelles sur l'ESS et une économie alternative à l'économie capitaliste. En Suisse romande, au sein du réseau des EI, l'urgence gestionnaire domine plus que jamais. Relier les enjeux de l'insertion par l'économique aux réflexions sur une alter économie⁵⁷, en d'autres termes retrouver l'ambition politique de l'action associative, n'est pas une priorité pour la majorité des acteurs. Ces réflexions sur l'ESS et la motivation d'agir sur les causes de l'exclusion et de la dégradation de l'environnement, sortant ainsi d'une logique d'action palliative pour ouvrir des pistes alternatives, commencent à peine à trouver une audience⁵⁸.

Enfin, si leur dimension alternative devait être confirmée et devenait un objectif du développement des EI, il n'est pas certain que les pouvoirs publics et les donateurs, qui octroient pour le moment des subventions et des dons pour des prestations palliatives, maintiennent leur appui financier.

20. Quel avenir pour les entreprises d'insertion en Suisse romande ?

Au plan international, l'insertion par l'économique est considérée comme une évolution des mesures pour les chômeurs, longtemps passives, puis actives, et maintenant plutôt ciblées sur des publics spécifiques. En Suisse, comme nous l'avons montré, l'insertion par l'économique a précédé les mesures actives et deux types de mesures complémentaires coexistent maintenant :

- a. Les entreprises sociales créées spécifiquement pour l'insertion par l'économique et les ateliers protégés
- b. Les mesures actives, en particulier, les programmes d'emploi temporaire collectifs et les entreprises fictives

Rien ne permet à notre connaissance de remettre en question la fonction des EI, en particulier au niveau de leur contribution au développement des compétences des publics précaires. Le dispositif global de gestion du chômage et de l'aide sociale pour

⁵⁷ Revue du Mauss, 2003, no 21, L'alter-économie, quelle autre mondialisation ?, La Découverte.

⁵⁸ Nous avons organisé un atelier sur ce thème au Forum Social Suisse et nous avons pu nous rendre compte que pour le moment le débat a lieu essentiellement dans les milieux alternatifs.

les demandeurs d'emploi non-chômeurs souffre de gros défauts. Il est complexe, coûteux⁵⁹, difficilement compréhensible pour les bénéficiaires et ne permet pas d'éviter les ruptures dans les parcours d'insertion quand une personne change de statut administratif.

Ces défauts ne peuvent toutefois être mis à la charge des EI, dont la souplesse est bien souvent compensatrice des cloisonnements et des rigidités du dispositif, même si chacune doit avoir comme priorité l'amélioration continue de ses prestations. Mais cette complexité masque en partie le rôle spécifique des EI.

L'avenir des EI en Suisse dépend, à notre avis, de leur capacité à montrer et faire reconnaître :

- Leur rôle spécifique dans le développement des compétences et l'appui à la recherche d'emploi, en particulier pour les publics en difficulté. Les EI sont un maillon-clef du dispositif, mais trop peu d'acteurs en ont conscience.
- Leur rôle de passerelle avec le marché de l'emploi, (entreprises capitalistes et services publics), fonction qui doit cependant être renforcée.
- La dimension économique des EI, autant par leur poids économique actuel que par l'innovation et la créativité en leur sein, largement sous-estimée.
- Des fonctions sociétales, elles aussi largement sous-estimées, quand elles ne sont pas simplement ignorées. Maintien du lien social, prévention de la marginalisation, production de biens et services utiles à la collectivité, en représentent quelques éléments saillants. Il convient de rappeler que travailler reste à la fois la demande de la majorité des demandeurs d'emploi et le processus d'intégration dominant en Suisse. De plus, rien ne laisse penser qu'une autre forme d'intégration que le travail puisse émerger à moyen terme.
- Leur capacité d'autofinancement, comme contribution à la limitation des dépenses publiques, pour autant que la question de la concurrence déloyale soit réglée.
- Leur contribution à la mise en évidence d'autres modes de production de biens et de services dans lesquels produire et inclure en sont pas incompatibles.

⁵⁹ Uniquement pour les mesures actives plus de 580 millions de francs (un franc est presque égal à un dollar canadien) en 2003.

- Les EI et le second marché de l'emploi en général ne sont pas une manière d'habituer les chômeurs à des bas salaires dans des « productions et services bas de gamme, remplaçant des emplois publics par des sous-emplois⁶⁰ ». Cela implique que les EI retrouvent l'ambition de répondre à des besoins urgents à court terme et l'ambition à plus long terme, de construire une économie au service des femmes et des hommes.

Les difficultés et les oppositions ne manqueront toutefois pas. La diminution croissante de l'emploi manuel peu qualifié et les délocalisations menacent les EI engagées dans la sous-traitance industrielle. La concurrence sera aussi croissante avec de la main d'œuvre européenne qui peut dorénavant venir travailler en Suisse.

L'évolution des profils des bénéficiaires, en particulier, les jeunes sans formation et les personnes de plus de 55 ans, impliquent une évolution des méthodes de prise en charge sur le terrain et le développement de formations qualifiantes accessibles. Ce qui implique, par voie de conséquence, une capacité accrue de compétences de la part des professionnels des EI, alors que les formations spécifiques manquent encore.

Les oppositions par ailleurs seront nombreuses. Tant de la part de certains syndicats que de la gauche conservatrice, qui n'ont fait ni le deuil du modèle salarial des 30 glorieuses, ni ont renoncé au grand soir de l'avènement d'un autre modèle économique "par le haut". Les entrepreneurs entrés tardivement mais durement dans une économie en crise sont attachés à conserver des parts de marché et sont à l'affût de tout ce qui pourrait être dénoncé comme de la concurrence déloyale. La société en général a plus besoin d'EI que les entreprises, ce qui représente un frein évident à la négociation d'activités, marchandes ou non marchandes, dans lesquelles les EI pourront se développer, sans se voir attaquées par le patronat. Ceci dans un contexte où les services de proximité, privés et publics, sont déjà très nombreux.

Les fonctionnaires enfin, des administrations trop importantes de Suisse romande, qui se retrouvent en concurrence avec des EI qui fournissent parfois des prestations à meilleurs coûts et de meilleure qualité pour la réinsertion des demandeurs d'emploi.

⁶⁰ Pour reprendre certaines des mises en garde de J. C. Pittet, op. cit.

21. Pour conclure :

Cette synthèse n'est qu'une étape dans un processus qui doit mener à une plus grande visibilité du rôle des EI en Suisse et des liens plus étroits, pour défendre ensemble des pratiques et une éthique.

Les années à venir vont être de plus en plus difficiles avec la crise des finances publiques, dont rien ne permet de penser qu'elle ne sera que passagère. La remise en question des prestations sociales, dispensées par les services publics comme par les organisations subventionnées, bat déjà son plein.

Dans une perspective de développement durable, les EI et le tiers secteur sont souvent exemplaires par leur capacité à produire et inclure, en intégrant souvent une préoccupation environnementale. Au moment où des choix devront être faits entre des prestations à maintenir et des prestations à supprimer, il s'agira que les élus et les décideurs en général en prennent conscience, par une communication active et un lobbying structuré.

Le constat du faible niveau d'organisation des EI entre elles, leur peu de liens avec les universités et partant le peu de recherches qui portent sur leur action, augurent mal de l'avenir. Mais la participation de plusieurs acteurs de l'insertion par l'économie à ces rencontres est, il faut l'espérer, le signe que les choses changent. Nos collègues du Québec, de France et de Belgique sont riches d'expériences qui devraient permettre aux EI de Suisse romande d'éviter quelques écueils et de combler rapidement ces déficits.

.....