

## **RAPPORT DU GOUVERNEMENT SUR LE POSTULAT NO 423 DE MONSIEUR FABRICE MACQUAT, DEPUTE (PS), INTITULE « FAVORISONS LA CREATION D'EMPLOIS DE SOLIDARITE DANS LE JURA »**

Madame la Présidente,  
Mesdames les Députées,  
Messieurs les Députés,

Le postulat n°423 demande au Gouvernement d'étudier trois possibilités :

- 1) élargir le cercle des bénéficiaires d'emplois de solidarité aux plus de 55 ans ;
- 2) étendre les emplois de solidarité aux entreprises actives sur le premier marché du travail ;
- 3) analyser la promotion de tels emplois au sein de la République et Canton du Jura.

Ce postulat a été accepté par le Parlement le 20 novembre 2020.

Après avoir effectué l'étude demandée, le Gouvernement parvient aux conclusions suivantes.

Au préalable, le Gouvernement tient à relever qu'il n'existe pas à proprement parler d'emplois de solidarité institués dans notre canton ni en Suisse d'ailleurs, à la seule exception de Genève avec un dispositif mis en place il y a une quinzaine d'années, qui a fait l'objet de plusieurs modifications législatives et d'évaluations aux conclusions peu encourageantes. Il convient ici de relever qu'aucun autre canton suisse n'a emboîté le pas à Genève.

Une expérimentation a certes été menée par le Service de l'action sociale de 2008 à 2011. Elle ne portait toutefois que sur quelques emplois de solidarité subventionnés au sein de Caritas Jura, soit trop peu pour que des enseignements valables puissent en être tirés. Il est en particulier impossible de savoir si de tels emplois seraient réellement susceptibles de prévenir la paupérisation des seniors en fin de droit et de diminuer les prises en charge de cette population par l'aide sociale.

Par ailleurs, pour situer le contexte, il y a lieu de rappeler les difficultés auxquelles sont confrontés les seniors sur le marché du travail. Contrairement à une idée reçue, les seniors sont assez peu affectés par le chômage comparativement à d'autres catégories de demandeurs d'emploi. Cependant, lorsqu'ils sont au chômage, celui-ci a tendance à durer plus longtemps que la moyenne.

Les statistiques montrent en effet que la proportion de seniors au bénéfice de l'aide sociale et de prestations de l'assurance-chômage est moins importante par rapport aux personnes plus jeunes. Le taux de personnes ayant bénéficié de l'aide sociale en 2022 était de 3,6% pour les personnes entre 56 et 64 ans et de plus de 5,2% pour les 26 à 45 ans. Le taux de chômage, pour sa part, s'est établi, en 2023, à 3.1% pour les seniors de plus de 50 ans, et à 3.6% pour les plus jeunes entre 25 et 49 ans. En revanche, les seniors de 55 ans ou plus représentaient près de 40% des chômeurs de longue durée en 2023, respectivement 28% des personnes arrivées en fin de droit durant l'année.

## **Des instruments existants ciblés sur le risque de chômage de longue durée**

C'est pourquoi la législation fédérale en matière d'assurance-chômage offre des instruments spécifiques qui améliorent la couverture sociale des chômeurs âgés. Ces instruments sont logiquement ciblés sur la couverture du risque de chômage de longue durée. Par exemple, la durée maximale d'indemnisation prévue par l'assurance-chômage est plus longue que pour les autres assurés. Autre exemple, lorsqu'une personne âgée de 45 ans ou plus trouve un emploi dont la rémunération est inférieure à l'indemnité de chômage, la compensation financière par l'assurance-chômage est plus longue que pour les autres assurés.

En outre, l'accès à diverses mesures de réinsertion prévu par cette même loi est facilité. La durée des allocations d'initiation au travail (soutien financier à l'embauche) est plus élevée que dans les autres situations. Des mesures cantonales assez semblables à l'allocation d'initiation au travail sont également prévues pour les seniors en fin de droit (soutien à l'embauche des travailleurs âgés).

Récemment, des prestations transitoires de préretraite ont été instituées par le droit fédéral. Des projets-pilotes ont en outre été lancés par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et l'Association des Offices suisses du travail (AOST). Le Jura expérimente ainsi avec d'autres cantons un programme d'emploi assisté proposé aux chômeurs de longue durée d'au moins 50 ans, risquant d'arriver en fin de droit dans les quatre mois. Celles et ceux qui y participent à titre volontaire bénéficient ainsi d'un coaching personnalisé dans leurs contacts avec un employeur qui peut même aller au-delà d'un engagement dans un nouvel emploi. Ainsi, entre mi-2021 et fin 2023, 157 Jurassien-ne-s ont été invité-e-s à en bénéficier. Sur ces 157 personnes, 33 ont choisi de débiter le programme, 26 d'entre elles l'ont déjà terminé, dont 15 par une prise d'emploi (CDI).

Par ailleurs, toujours au titre de projet-pilote et jusqu'à fin 2024, une cellule, intitulée incORPore et dédiée aux demandeurs d'emploi difficiles à placer sur le marché du travail, est opérationnelle depuis l'automne 2022 au sein de l'Office régional de placement jurassien. Son action se base, d'une part, sur un projet professionnel individuel convenu avec le demandeur d'emploi, voire avec d'autres partenaires, comme l'action sociale ou l'assurance-invalidité, et, d'autre part, sur des contacts nourris avec les entreprises. C'est la raison pour laquelle la cellule incORPore est actuellement au cœur d'un projet mené avec le Service de l'action sociale dans le cadre du Plan équilibre 22-26 et qui vise à renforcer les chances de réinsertion de bénéficiaires de l'aide sociale.

En effet, le projet professionnel individuel permet de renforcer la collaboration interinstitutionnelle et de travailler concrètement avec les employeurs. En d'autres termes, il mobilise de manière ciblée les outils dont le demandeur d'emploi a besoin pour réussir sa réinsertion. A fin 2024, l'emploi assisté et la cellule incORPore feront l'objet d'une évaluation externe approfondie. Ils pourront être poursuivis si les résultats sont concluants.

Enfin, ces instruments permettent non seulement de lutter efficacement contre la paupérisation des seniors mais encore et surtout de la prévenir car ils répondent à des besoins particuliers et démontrés, dans des démarches auxquelles le demandeur d'emploi est partie prenante.

## **Marché du travail secondaire et emploi de solidarité**

Qu'en serait-il de la création d'emplois de solidarité ? D'une manière générale sur le marché du travail, chaque mesure d'intégration a une justification spécifique pour être efficace, tout en s'insérant dans un ensemble cohérent. On pourrait de prime abord imaginer que le fait de multiplier les aides à l'emploi ou de créer un marché du travail parallèle pourrait contribuer à multiplier les emplois. Or, tel n'est de loin pas le cas.

D'abord, ce que l'on appelle le deuxième marché du travail, le marché secondaire ou encore le marché complémentaire relève en réalité de sept régimes administratifs. Il s'agit de l'assurance-chômage, l'assurance-invalidité, l'aide aux personnes en situation de handicap, l'aide sociale, le service civil, le travail d'intérêt général et l'asile.

Ces différents régimes regroupent des activités d'insertion ou de réinsertion sociales ou professionnelles, organisées dans un cadre protégé et/ou subventionné, dont le financement est assuré par des assurances et l'aide sociale en Suisse. Ce n'est toutefois pas un marché dans lequel s'exerce la liberté contractuelle et qui est soumis à des conditions-cadres (salaires en usage, conventions collectives de travail, égalité entre femmes et hommes, droit du travail, etc.). Il s'agit en réalité d'échanges de prestations et de contre-prestations relevant de ces différents régimes.

Tel qu'envisagé, l'emploi de solidarité ne fait partie ni du marché du travail ni d'un régime administratif, contrairement à une mesure de marché du travail ou, juste en amont, une mesure d'insertion spécifique, voire un programme d'occupation classique, dont la durée est limitée dans le temps. L'emploi de solidarité ressemble ainsi à un programme d'occupation de durée indéterminée, avec un salaire subventionné par l'Etat, pour se conformer artificiellement à l'usage d'une branche donnée.

### **L'emploi de solidarité, premier pas vers une économie subventionnée**

Subventionner des emplois aurait en réalité pour effet d'étendre le champ des activités économiques subventionnées, car il s'agit de donner un certain nombre d'activités aux personnes qui bénéficient de tels emplois. Or, chaque tâche effectuée dans le cadre d'un emploi correspond en principe à un besoin qui ne peut être créé ni artificiellement ni indéfiniment.

Subventionner certains emplois se ferait au détriment des entreprises qui déploient des activités similaires mais non subventionnées. Pour le même travail, certaines entreprises, quel que soit leur statut ou leur but, seraient donc subventionnées et d'autres pas. Il en résulterait un risque bien réel de distorsions de concurrence. Au pire, pour pallier ce risque, des entreprises pourraient être tentées d'être elles-mêmes au bénéfice de tels emplois pour des activités qu'elles effectuent de manière usuelle. Autrement dit, les emplois subventionnés, étendus au marché du travail, pourraient augmenter de manière inconsidérée le nombre d'activités subventionnées ceci sans réelle nécessité et ce, aux frais des collectivités publiques et du contribuable.

Pour le Gouvernement, il y a clairement une limite à ne pas franchir : il s'agit ici d'éviter de mettre en place un nouveau filet de sécurité sociale qui dissuaderait l'économie privée de créer des emplois rémunérés, soumis aux charges sociales et à l'impôt. Et il serait tout de même difficilement admissible que des emplois de solidarité se substituent au processus ordinaire de création d'emplois.

### **Favoriser l'accès à l'emploi, éviter les effets d'aubaine**

Par ailleurs, améliorer les chances d'intégrer le marché du travail pour une catégorie de personnes revient à réduire les chances de réinsertion des autres catégories. Si des aides spécifiques sont instituées en faveur des seniors en fin de droit, elles vont automatiquement pénaliser d'autres catégories de personnes au chômage, que ce soient les seniors qui ne sont pas encore en fin de droit, les jeunes, les personnes ayant une capacité de travail réduite, etc. En résumé, les subventions à l'emploi ne doivent soutenir, pendant une durée donnée, que les personnes qui ont un réel désavantage en matière d'accès à l'emploi. Elles servent à rééquilibrer les chances d'être engagé. C'est dans ce cadre assez étroit que les aides à l'emploi sont efficaces et pleinement justifiées.

En outre, multiplier les formes d'aides à l'emploi pourrait conduire à la création potentielle d'effets d'aubaine, c'est-à-dire l'utilisation d'aides publiques dans des situations où l'embauche aurait de toute façon eu lieu même sans les aides en question. Ce n'est donc pas la voie préconisée par le Gouvernement, d'autant plus vu la situation financière à laquelle l'Etat est confronté.

Enfin, instaurer une mesure d'emploi subventionné à long terme, au-delà de la durée nécessaire à une initiation en entreprise, pourrait envoyer un signal négatif. Il n'existe en effet aucune raison objective pour qu'un employeur bénéficiant des services d'un employé offrant un rendement normal verse moins qu'un salaire usuel et que la différence soit à charge de la collectivité, ceci quel que soit d'ailleurs l'âge du travailleur. Le Gouvernement estime que si de l'argent public doit être investi dans les processus d'engagement, seule une assez courte phase d'emploi pendant laquelle le rendement est réduit doit être visée.

### **Vieillesse démographique et pénuries de personnel**

Un dernier élément influence inmanquablement la réflexion : le vieillissement démographique dont les premiers effets se font déjà sentir. Dans un avenir pas si lointain, d'importantes pénuries de main-d'œuvre sont tout sauf exclues. Dans ce contexte, la population d'un certain âge constituera sans doute un réservoir d'expériences et de compétences précieuses. On peut aussi imaginer que les entreprises qui hésitent encore aujourd'hui à engager des seniors finiront par changer leurs habitudes en matière de gestion des engagements.

Pour terminer, introduire de nouvelles mesures en faveur des seniors revient à créer de manière totalement artificielle une catégorie de personnes décrétée vulnérable alors que ce n'est en réalité pas le cas et que leurs compétences pourraient devenir toujours plus attractives pour l'économie.

Or, de l'avis du Gouvernement, les instruments en faveur des seniors actuellement disponibles ou en voie de l'être sont adaptés et suffisent largement à contenir le risque de recours à l'aide sociale.

En revanche, l'institution – car c'est bien la demande du postulat – d'emplois de solidarité et son application à l'ensemble de l'économie n'est pas opportune en regard des éléments mentionnés précédemment.

Elle toucherait enfin une population que l'on ne peut raisonnablement pas qualifier de défavorisée puisqu'elle a assez peu recours à l'aide sociale en comparaison avec d'autres catégories. Il convient dès lors de privilégier les outils existants, de les exploiter au maximum et d'apprécier les résultats des projets-pilotes en cours. Tous ces instruments sont à la fois ciblés sur les besoins de la personne, adaptés à la réalité du marché du travail et limités dans le temps.

### **Conclusion**

Le Gouvernement estime que la création d'emplois de solidarité n'est pour l'heure pas une réponse circonstanciée aux difficultés rencontrées par certaines personnes. Les outils actuels sont suffisants et permettent déjà d'apporter une réponse dans la majeure partie des situations qui se présentent. Le Gouvernement privilégie les mesures visant à réinsérer les personnes concernées sur le marché du travail, dans de véritables emplois conformes aux conditions-cadres que sont notamment les conventions collectives de travail, le droit du travail, les salaires en usage et l'égalité entre femmes et hommes.

Partant, un élargissement du cercle des bénéficiaires, une extension des emplois de solidarité aux entreprises actives sur le marché du travail et la promotion de ceux-ci au sein de la République et Canton du Jura ne sont pas souhaitables.

Au vu de ce qui précède, le Gouvernement considère avoir satisfait aux requêtes de ce postulat qui, en conséquence, peut être classé.

Le Gouvernement vous prie de croire, Madame la Présidente, Mesdames les Députées, Messieurs les Députés, à l'expression de sa considération distinguée.

Delémont, le 28 mai 2024

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA  
REPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Certifié conforme  
Le Chancelier d'Etat

  
Jean-Baptiste Maître