

Actes de la journée

L'aide sociale au pied du mur. Passer des mesures d'insertion à une politique d'insertion

Animation de la journée:
Laurent Bonnard, journaliste

Jeudi 22 novembre 2012
Lausanne, Palais de Beaulieu

ARTIAS

Rue des Pêcheurs 8
1400 Yverdon-les-Bains
Tél. 024 557 20 66
Fax 024 557 20 67
info@artias.ch
CCP 10-2156-5
www.artias.ch
www.guidesocial.ch

SKOS CSIAS COSAS

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
Conférence suisse des institutions d'action sociale
Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
Conferenza svizra da l'agid sozial

Table des matières

- I. **Quand la LACI licencie**
Sandra Spagnol, juriste de l'ARTIAS

- II. **Qui sont les bénéficiaires de l'aide sociale et quelle insertion pour qui?**
Antonello Spagnolo, responsable de l'Unité Aide et insertion sociales
auprès du Service de prévoyance et d'aide sociales (SPAS) du canton de Vaud

- III. **Quoi de neuf docteur? Le diagnostic au cœur des dispositifs d'insertion**
Jean-Noël Maillard, directeur, Caritas Jura

- IV. **Que fait-on une fois le diagnostic établi? Le travail social réinterrogé**
Olivier Grand, secrétaire général, AvenirSocial

- V. **Créer des entreprises (sociales): Perspectives, limites et... risques**
Simon Darioli, chef du Service de l'action sociale du canton du Valais

- VI. **Berthoud: 15 ans d'expérience**
Barbara Baumgartner, responsable de projets, Stiftung intact, Innovation, Arbeit und
Integration, Berthoud

- VII. **Conclusion**
Martine Kurth, secrétaire générale de l'ARTIAS

I. Quand la LACI licencie

Sandra Spagnol, juriste de l'ARTIAS

LACI

La loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire a moins de 30 ans. Elle est entrée en vigueur le 1er janvier 1984. Heureux pays qui, jusque-là, disposait d'une assurance-chômage facultative - laquelle ne couvrait d'ailleurs que 20% environ des salarié-e-s. Et pour cause: le chômage était mot inconnu dans le paysage helvétique.

Le but, ici, n'est pas de refaire l'histoire de l'assurance-chômage. Mais d'évoquer d'une part le contexte, et aussi l'esprit, qui ont animé l'adoption d'une véritable assurance-chômage, laquelle fait aujourd'hui partie intégrante de la sécurité sociale suisse. Et d'autre part, et surtout, de voir les objectifs attribués à ce qu'on appelait à l'origine «*les mesures préventives*», puis rebaptisées mesures relatives au marché du travail, soit les MMT, qui sont au cœur de l'art. 23 al. 3bis, introduit avec la 4e révision de la LACI, le 1er avril 2011.

Dès 1972, la Suisse subit, à l'instar des pays qui l'entourent, les effets du choc pétrolier. L'emploi chute: entre 1973 et 1976, près de 300'000 postes de travail, soit 10% des postes totaux, sont supprimés en Suisse. Disons-le en passant, la Suisse enregistre une des plus fortes pertes d'emplois comparativement aux autres pays occidentaux. Quasi inexistant jusque-là, le chômage fait son apparition en Suisse. Pour autant, les statistiques ne reflètent pas - loin s'en faut - la chute réelle des emplois.

Deux raisons principales expliquent cela:

- pour 2/3 environ, les emplois perdus étaient auparavant occupés par des travailleurs étrangers qui pour certains retournent chez eux et pour d'autres voient leur permis de séjour ne pas être renouvelé (saisonniers);
- le 1/3 restant est constitué de femmes, qui sortent du marché de l'emploi, et disparaissent ainsi des statistiques.

Un peu avant cela, au début des années 70, l'OFIAMT (l'ancien Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail) avait proposé de revoir la loi – facultative, donc - de 1951. Mais la consultation qui avait suivi avait suscité de très fortes oppositions. Pour la plupart des milieux consultés, le chômage apparaissait «*comme une vue de l'esprit*». Des solutions étaient d'ailleurs déjà toutes trouvées au cas où. Ainsi pouvait-on lire dans les réponses à la consultation: «*Les travailleurs étrangers pourraient, si un chômage devait se produire, être préalablement prudemment renvoyés et servir de soupape*».

La suite, on la connaît: le chômage résultant du choc pétrolier se charge de modifier les esprits. Dans l'urgence cette fois, le Conseil fédéral propose une modification de la Constitution, nécessaire pour que la Confédération devienne compétente en matière d'assurance-chômage - comme c'est déjà le cas dans les autres domaines de la sécurité sociale. Cette modification constitutionnelle est également nécessaire à rendre l'assurance obligatoire.

La nouvelle norme constitutionnelle - l'art. 34novies, qui correspond à l'art. 114 de l'actuelle Constitution fédérale - est adoptée en 1976. Elle dispose notamment que:

La Confédération règle par voie législative l'assurance-chômage.

L'assurance (...) soutient les mesures destinées à prévenir et à combattre le chômage (...).

Cela signifie que l'assurance ne saurait assumer entièrement les mesures relatives au marché du travail. Le nouvel article constitutionnel présuppose donc la contribution de tiers, en l'occurrence, la Confédération et les cantons.

La LACI est adoptée par les Chambres fédérales le 25 juin 1982. Elle entre en vigueur le 1er janvier 1984. La nouvelle loi se veut proactive: l'assurance-chômage a désormais pour principal objectif de mettre à disposition des personnes au chômage des mesures visant à prévenir le chômage et à en raccourcir la durée. La Suisse doit faire face non seulement à du chômage, mais, pressent le Conseil fédéral, à du chômage structurel.

Avec la LACI est introduite une panoplie de mesures du marché du travail, qu'on appelle alors les «*mesures préventives*».

Dans son message à l'appui de la LACI, le Conseil fédéral donne déjà une certaine coloration de ce que devront être ces mesures: «*Dans la pratique, de tels programmes revêtent une grande importance, notamment en ce qui concerne l'intégration dans la vie active des jeunes chômeurs et de ceux dont l'aptitude au placement est réduite*».

Une première révision - partielle - de la LACI entre en vigueur le 1er janvier 1992. Elle concerne pour l'essentiel des questions «*techniques*», qui n'ont que peu d'incidences sur l'assurance elle-même.

2e révision de la LACI, en 1995

Il en va tout autrement avec la 2e révision, adoptée par le Parlement en 1995 et qui entre en vigueur successivement en 1996 et 1997. Dans les années 90, la Suisse enregistre une forte progression du chômage - reflétée pleinement cette fois dans les statistiques. Le chômage passe de 0,5% en 1991 à 4,7% en 1994, et son niveau reste élevé jusqu'en 1997. La Suisse ne peut plus se targuer d'être un «*îlot de plein emploi*». Pour la 1re fois aussi, le pays doit compter avec les chômeurs dits de longue durée ou arrivant en fin de droit de chômage. A titre d'exemple, la durée moyenne d'indemnisation a doublé entre 1990 et 1993, passant de 54 jours à 104 jours.

Pressé par la situation sur le marché de l'emploi, le Conseil fédéral dépose un projet de révision de la LACI, dans l'attente de réformes plus drastiques.

Le Parlement ne le suit pas. Il est d'avis que l'assurance-chômage a besoin d'un changement radical, et que l'amélioration de l'insertion des chômeurs doit devenir la priorité absolue. La loi révisée innove sur plusieurs points.

Ainsi,

1. la LACI introduit les **offices régionaux de placement**. L'obligation de «*timbrage*» est remplacée par des entretiens mensuels de conseil.

2. Au niveau des **prestations**, il faut donc relever l'intensification des mesures préventives, désormais appelées les mesures relatives au marché du travail. Les MMT sont subdivisées en 3 catégories:
 - Les mesures de formation;
 - Les mesures spécifiques, telles que les allocations d'initiation au travail ou le soutien à une activité indépendante;
 - Les mesures d'emploi, qui comprennent notamment les programmes d'emploi temporaire. Aux termes de l'art. 59c bis, l'assurance peut subventionner les organisations d'employeurs ou de travailleurs, les institutions créées en commun par les partenaires sociaux, les cantons et les communes, ainsi que d'autres institutions privées qui mettent sur pied des mesures relatives au marché du travail, à concurrence d'un montant maximal.
3. La **durée de l'indemnisation** est fonction de l'âge de l'assuré-e pour une part - c'est-à-dire pour les indemnités de base (l'assuré-e a ainsi droit à 150 indemnités journalières jusqu'à 50 ans; à 250 jusqu'à 60 ans et à 400 ensuite) - et, pour une autre part, de sa participation à des MMT - c'est-à-dire pour les indemnités complémentaires. Au total, l'assuré-e a le droit d'être indemnisé-e pendant 2 ans, soit à 520 indemnités journalières.

La loi oblige en conséquence les cantons à offrir des programmes d'occupation temporaire, afin de garantir le droit à la personne au chômage de prendre part à une telle mesure.

Les Chambres fédérales pensent avoir trouvé l'œuf de Colomb: grâce à l'incitation introduite dans la loi, les assuré-es seront motivé-es à participer à des MMT.

Mais il y a un problème: le compromis sur lequel se sont entendues les Chambres fédérales fixe à 25'000 le nombre de places que les cantons doivent fournir à titre de MMT, alors même qu'il en eut fallu 80'000, voire 100'000, compte tenu du nombre de personnes au chômage. Résultat: la mesure incitative introduite dans la LACI ne peut jouer le rôle qui lui est dévolu. En pratique, les personnes qui sont au chômage savent qu'elles ont droit à 520 indemnités journalières, indépendamment de leur participation ou non à des mesures relatives au marché du travail dès lors que celles-ci sont en nombre insuffisant.

Précisons que l'offre minimale de 25'000 places a été progressivement réduite, puis supprimée. Du coup, les différents types d'indemnités journalières ont eux aussi été supprimés lors de la 3e révision de la LACI, en 2002.

Face à l'accroissement des personnes en fin de droit ou inaptes au placement, les cantons créent leurs propres mesures d'insertion, souvent organisées en marge de l'économie réelle, sur ce que l'on appelle le marché secondaire. Et, au contraire des programmes d'occupation mis sur pied dans le cadre de l'assurance-chômage, ceux organisés sous l'égide des cantons octroient aux participant-e-s un salaire, leur permettant ainsi de se recréer le droit à des indemnités de chômage.

La LACI issue de la 2e révision prévoit également le contrôle de l'efficacité des mesures relatives au marché du travail et la prise en compte des résultats pour préparer de nouveaux instruments. Sous la coordination du Secrétariat d'Etat à l'économie, le Seco, une première série d'évaluations est menée dès 1998.

Le bureau de conseil mandaté par le Seco mesure les performances des ORP à l'aide de quatre indicateurs d'efficacité:

- la rapidité de réinsertion des demandeurs d'emploi,
- l'évitement du chômage de longue durée,
- l'évitement de l'épuisement des droits
- et les réinscriptions.

L'étude relève que parmi les «bons» ORP, on distingue une stratégie différente, selon que ceux-ci visent une réinsertion durable ou rapide. Les premiers, ceux qui visent une réinsertion durable, recourent peu au gain intermédiaire. Mais usent avec générosité des MMT. Les seconds, soit ceux qui visent un retour rapide sur le marché de l'emploi, utilisent de manière intensive le gain intermédiaire. Et, on s'en doute, de manière beaucoup plus mesurée les MMT.

Il apparaît également que ni la stratégie d'un recours massif aux mesures, ni la stratégie inverse, ne sont couronnées de succès. Dans le premier cas, on augmente tendanciellement la durée de la recherche d'emploi, tandis que dans le second, on a un effet négatif sur la durabilité de la réinsertion.

Certains observateurs, toutefois, déplorent le fait que les études du Seco se soient concentrées sur la probabilité de sortie et la durée du chômage. Ils relèvent aussi des problèmes d'interprétation des résultats. Ainsi pour les personnes dont le profil est «défavorable», la participation à une MMT reste peu efficace, ce d'autant que ces mêmes personnes bénéficient de mesures peu qualifiantes.

Une deuxième série d'évaluations paraît en 2006. Elle fait état d'observations similaires.

Dans l'ensemble, les mesures en rapport avec les entreprises (stages, gains intermédiaires) sont considérées comme davantage efficaces que les autres mesures (cours et programmes d'occupation). Cette assertion se fonde sur le fait que les premières mesures confèrent une structure journalière aux demandeurs d'emploi, tout en leur donnant accès au marché du travail dans des conditions réalistes. En outre, les demandeurs d'emploi qui évoluent dans un milieu professionnel présentent une plus grande confiance en eux.

Une autre étude a été menée par le Seco, sur les chances de réinsertion sur le marché du travail des bénéficiaires de l'aide sociale. Elle arrivait, elle, à la conclusion que les facteurs de succès étaient davantage liés aux «qualités» individuelles de la personne - âge, formation, position hiérarchique occupée précédemment, etc. - qu'aux mesures dites actives. Même si, convenait le Seco, l'aide sociale poursuit d'autres objectifs que la seule réinsertion professionnelle.

On peut et on doit évidemment prendre avec circonspection ces études. Reste que, même sur le plan international, les évaluations attestent d'un rendement fort variable des mesures relatives au marché du travail.

Il y a quelques années, l'OCDE observait notamment que l'assistance à la recherche d'emploi, assez peu coûteuse, est souvent bien cotée. Alors que les créations

d'emplois publics se révèlent généralement décevantes pour ce qui est de replacer les chômeurs et chômeuses dans des activités non aidées.

3e révision de la LACI, 2002

La 3e révision de la LACI, qui est entrée en vigueur en juillet 2003, n'apporte pas beaucoup de modifications aux MMT en tant que telles, mais d'importants changements sur le plan financier.

Cette réforme prévoit notamment une nouvelle stratégie de financement. La contribution de la Confédération et des cantons se fait désormais via une participation fixe. Laquelle vise à équilibrer les recettes et les dépenses de l'assurance sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel, en tablant sur une moyenne de 100'000 chômeuses et chômeurs.

La même révision introduit, plus discrètement, un nouvel article, l'art. 90c qui veut répondre au «*risque conjoncturel*». En réalité, il ne s'agit ni plus ni moins que d'un frein à l'endettement. Cette disposition oblige en effet le Conseil fédéral à présenter un projet de révision de la loi dès que les dettes de l'assurance-chômage dépassent un certain montant - en l'occurrence, si la dette atteint 2,5% de la somme des salaires soumis à cotisation, soit 5 milliards de francs environ. Au préalable, le gouvernement peut de lui-même - puisqu'il s'agit de modifier l'ordonnance sur l'assurance-chômage - augmenter le taux de cotisation de 0,5 point au maximum et introduire une cotisation de solidarité sur la tranche de salaire non assurée, située entre 126'000 et 315'000 francs. L'inverse est aussi prévu, soit une baisse du taux de cotisation si le fonds de compensation est bénéficiaire. Mais ce n'est pas ce scénario qui va se produire...

4e révision de la LACI, 2011

En avril 2010, les dettes de l'assurance-chômage atteignent la limite désormais fixée dans la LACI. Elles la dépassent même, puisqu'à fin 2010, les dettes se montent à environ 7 milliards de francs, alors que le déficit avoisine, lui, le milliard de francs. Comme on l'a vu, la LACI impose dans ces conditions au Conseil fédéral de prendre des dispositions.

Celui-ci avait déjà chargé une commission d'experts d'étudier un certain nombre de mesures, tant du côté des recettes que de celui des dépenses, propres à assurer le financement à long terme de l'assurance-chômage. Or, ladite commission arrive à la conclusion que l'assurance-chômage n'est plus en mesure, sur la base de la loi en vigueur, de rembourser sa dette et qu'une révision est nécessaire. La suite, on la connaît. Sur la base de ce rapport, le Conseil fédéral adopte le message relatif à la 4e révision de la LACI. Puis, en mars 2010, les Chambres fédérales en font de même. Pour parvenir à rétablir l'équilibre financier, la loi révisée entend «*supprimer les incitations inopportunes du système et accroître l'efficacité en termes de réinsertion*». En chiffres, cela signifie une économie de plus de 600 millions de francs. Mais un référendum est lancé.

Le dernier mot revient ainsi aux électrices et électeurs, qui ont le choix entre accepter le compromis approuvé par les Chambres, lequel ne ferait grimper le taux de cotisation que de 0,2 point. Ou refuser le paquet d'économies, mais voir les cotisations grimper de 0,5 point pour atteindre 2,5%. On le sait, c'est la première option qui est retenue.

Avec la 4e révision de la LACI, entrée en vigueur au 1er avril 2011, le paysage des MMT se trouve passablement modifié. Non pas seulement parce qu'en raison des économies acceptées en votation, les montants alloués aux cantons sont réduits. Mais surtout parce que, désormais, seuls les emplois sur le marché primaire du travail recréent un droit au chômage. Ce qui exclut, de fait, bon nombre de mesures mises sur pied par les cantons.

Le nouvel art. 23 al. 3bis dispose en effet que:

«Un gain réalisé dans le cadre d'une mesure relative au marché du travail financée par les pouvoirs publics n'est pas assuré».

Font exception les allocations d'initiation au travail et les allocations de formation, celles-ci procurant à l'assuré-e une occupation sur le marché du travail primaire.

Dans son message à l'appui de la révision de la LACI, le Conseil fédéral justifie pareil choix comme suit:

«La politique du marché du travail vise à réinsérer les demandeurs d'emploi dans la vie active le plus rapidement possible. C'est un but que devraient poursuivre non seulement les autorités en charge du marché du travail mais également les autorités sociales. Il faut dès lors empêcher que des programmes d'emploi temporaire soient organisés dans le seul but de générer des périodes de cotisation et se focaliser sur la réinsertion. Le nouvel alinéa 3bis vise précisément à garantir que seule une activité lucrative normale, et non la fréquentation d'une MMT, donne droit à l'indemnité de chômage.»

Le Conseil fédéral est conscient que l'adoption du nouvel alinéa 3bis aura des répercussions sur l'aide sociale. Mais, affirme-t-il sans rire, *«en contrepartie, l'aide sociale profitera aussi de la pression accrue exercée en vue de la réinsertion rapide des personnes concernées».*

Comme d'autres, à l'ARTIAS, on s'est demandé si le nouvel alinéa 3bis était bien constitutionnel. En tant que participant-e à une MMT, vous cotisez à l'assurance-chômage, vous êtes donc, pensez-vous, un-e assuré-e, mais l'assurance ne vous reconnaît pas. L'avis de droit demandé au professeur de droit constitutionnel Andreas Auer a été on ne peut plus clair.

En bref, il rappelle que la participation à une MMT constitue déjà en elle-même une prestation de l'assurance-chômage - elle s'adresse aux seuls *«chômeurs»*, selon l'art. 8 LACI. La participation à une MMT est ainsi la conséquence de la perte du revenu initial par l'assuré-e - condition qui satisfait donc la Constitution lorsqu'elle exige que l'assurance-chômage garantisse une compensation appropriée de la perte du revenu.

Quelles répercussions sur l'aide sociale l'introduction de l'alinéa 3 bis a-t-elles eues? Selon le Seco, 13'000 personnes sont arrivées en fin de droit à fin mars 2011. Mais

pas forcément à l'aide sociale, compte tenu des «*conditions*» à remplir. On peut donc affirmer que «*l'effet 4e LACI*» a perduré – et perdure certainement encore.

Ainsi que le montrent les indicateurs conjoncturels de l'aide sociale en Suisse romande, réalisés à l'ARTIAS par Daniel Monnin, depuis avril 2011, les cantons romands enregistrent une hausse continue et, parfois, sensible des dossiers actifs (soit l'ensemble des dossiers ouverts). Par mesure d'honnêteté, il convient certes de ne pas imputer l'augmentation observée à la seule révision de l'assurance-chômage, d'autres facteurs entrent certainement en compte, comme la situation sur le marché de l'emploi. Mais il ne fait aucun doute que la révision de la LACI constitue un élément majeur dans la hausse observée.

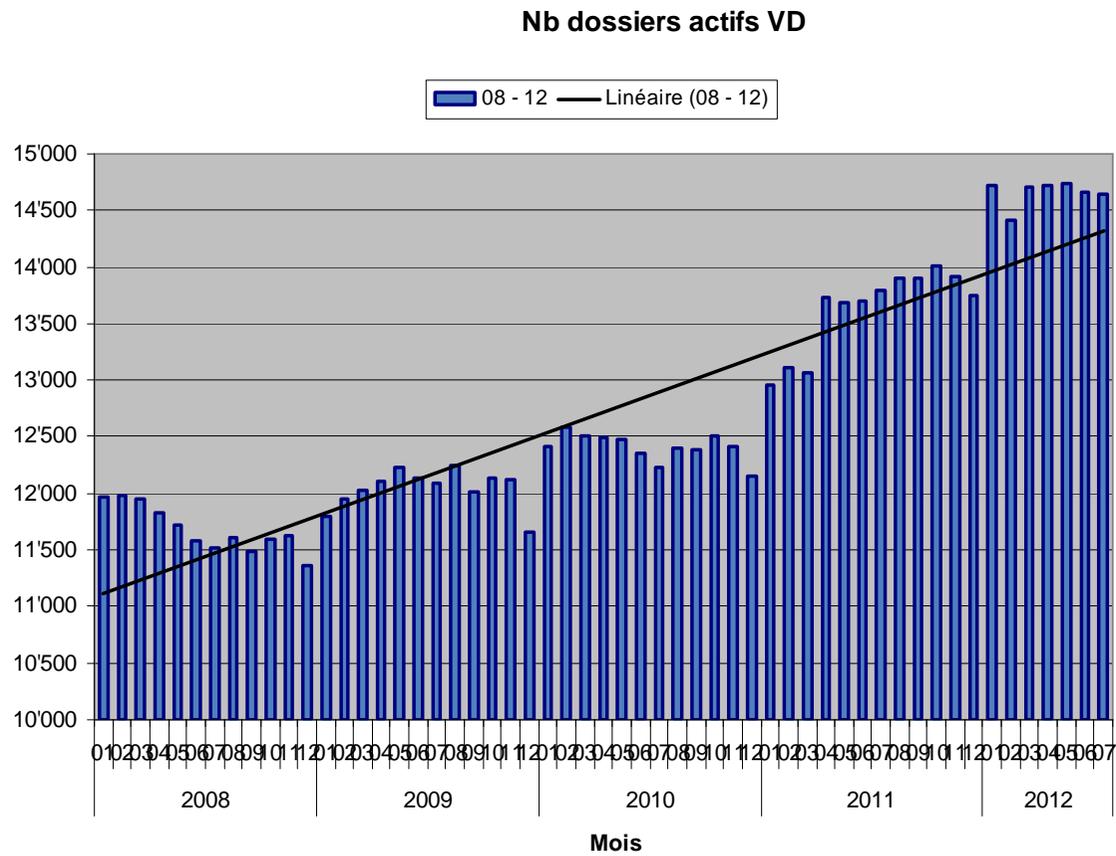
Si l'on considère les nouveaux dossiers ouverts immédiatement après l'entrée en vigueur de la 4e LACI, les statistiques laissent voir que leur nombre a parfois doublé par rapport au mois précédent.

Conclusions

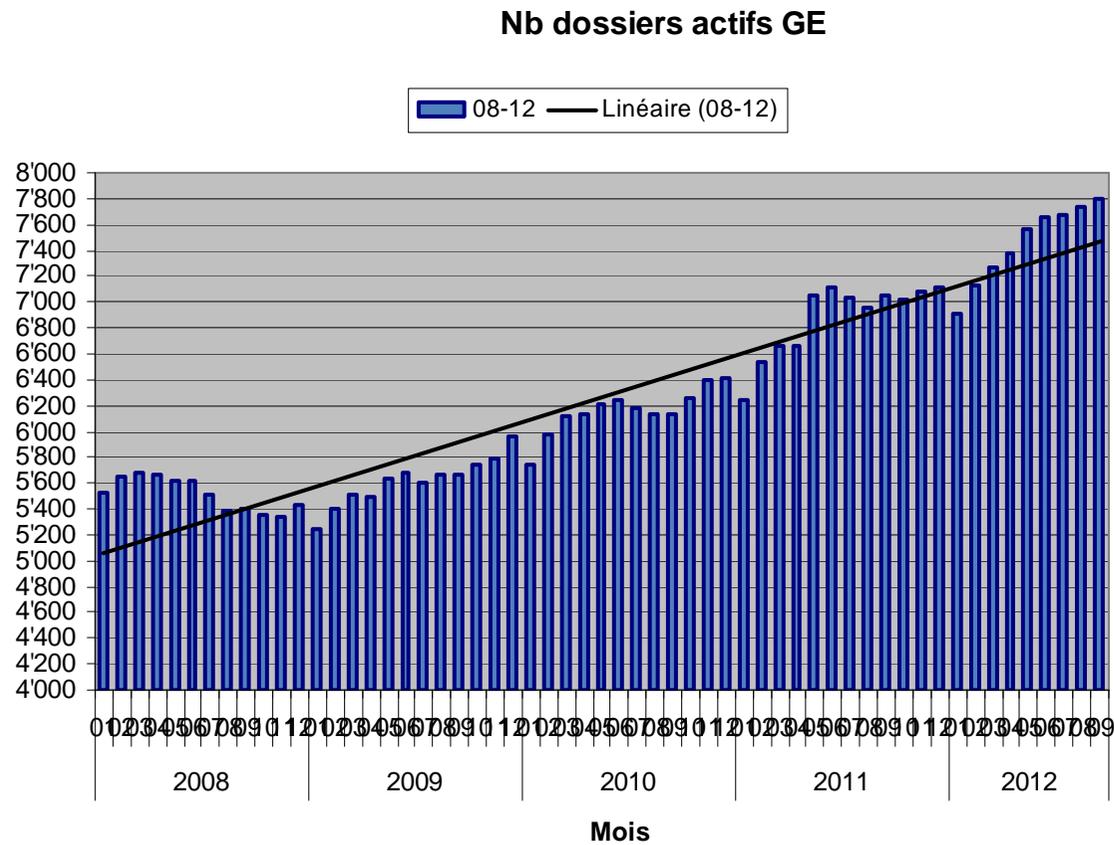
Le durcissement de l'assurance-chômage n'est pas anodin. Il dénote l'introduction en son sein d'une nouvelle philosophie. Lors de la 3e révision, le législateur a en effet accepté d'introduire dans la loi un instrument financier redoutable - le frein à l'endettement. Désormais deux logiques sont inscrites dans LACI: une logique d'assurance d'une part, via la compensation de la perte du revenu; et une logique comptable d'autre part, qui vise, elle, l'équilibre financier indépendamment des facteurs conjoncturels.

Si le durcissement de l'assurance-chômage n'est pas anodin, il ne restera certainement pas, non plus, un cas isolé dans le paysage de la sécurité sociale. L'introduction d'un frein à l'endettement dans toutes les assurances sociales a déjà reçu le soutien du Conseil fédéral. Il a également reçu celui d'une bonne partie du Parlement. Et, si l'on en croit le moniteur financier 2012 d'Economie suisse - la principale organisation faîtière de l'économie suisse - une majorité de Suissesses et de Suisses le plébisciteraient aujourd'hui.

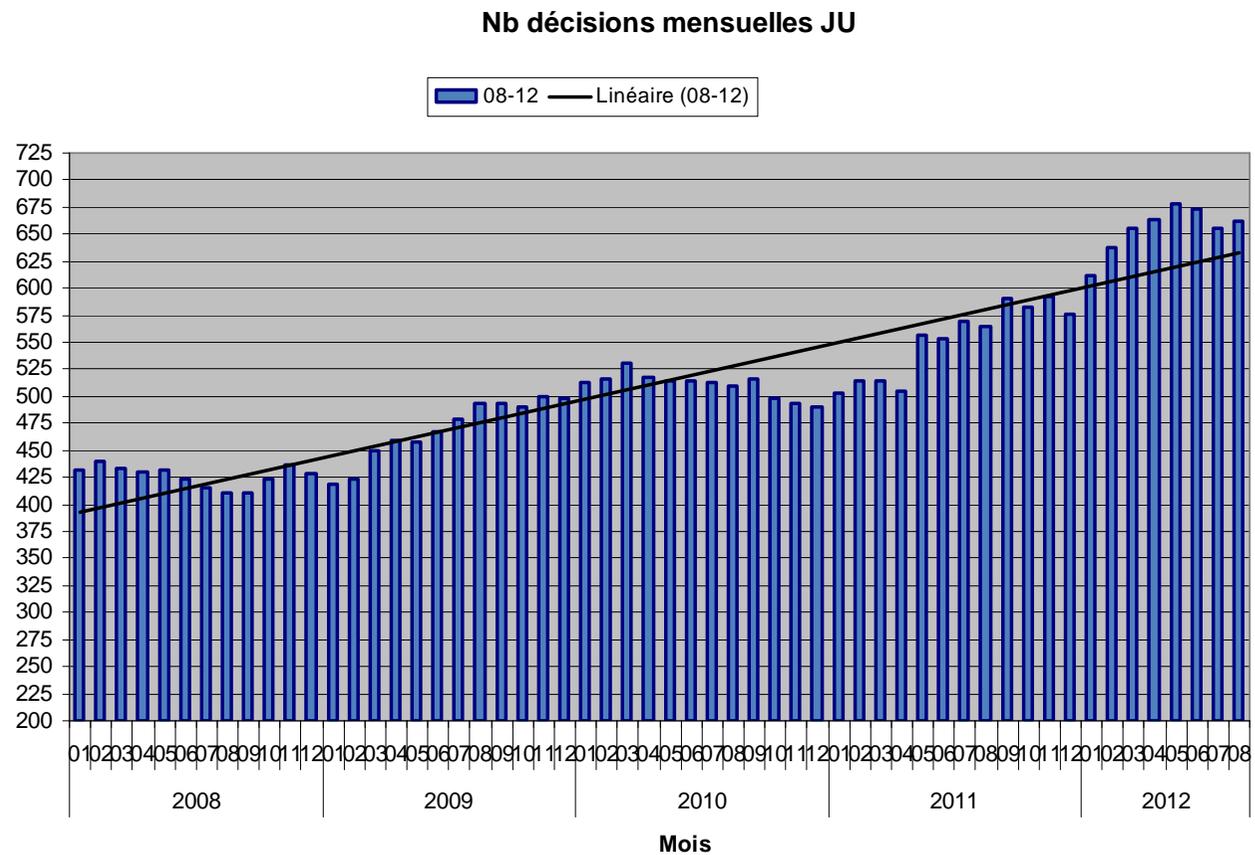
Répercussions sur l'aide sociale



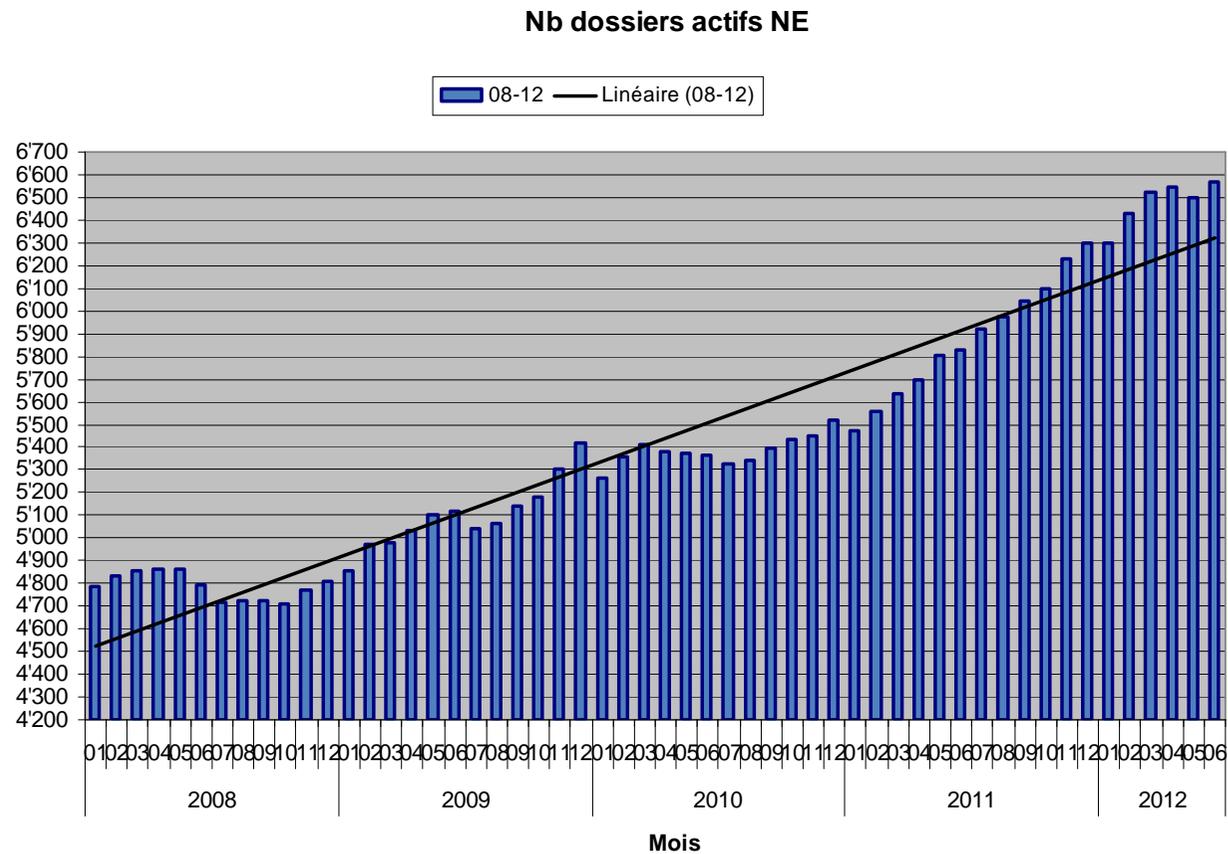
Répercussions sur l'aide sociale



Répercussions sur l'aide sociale

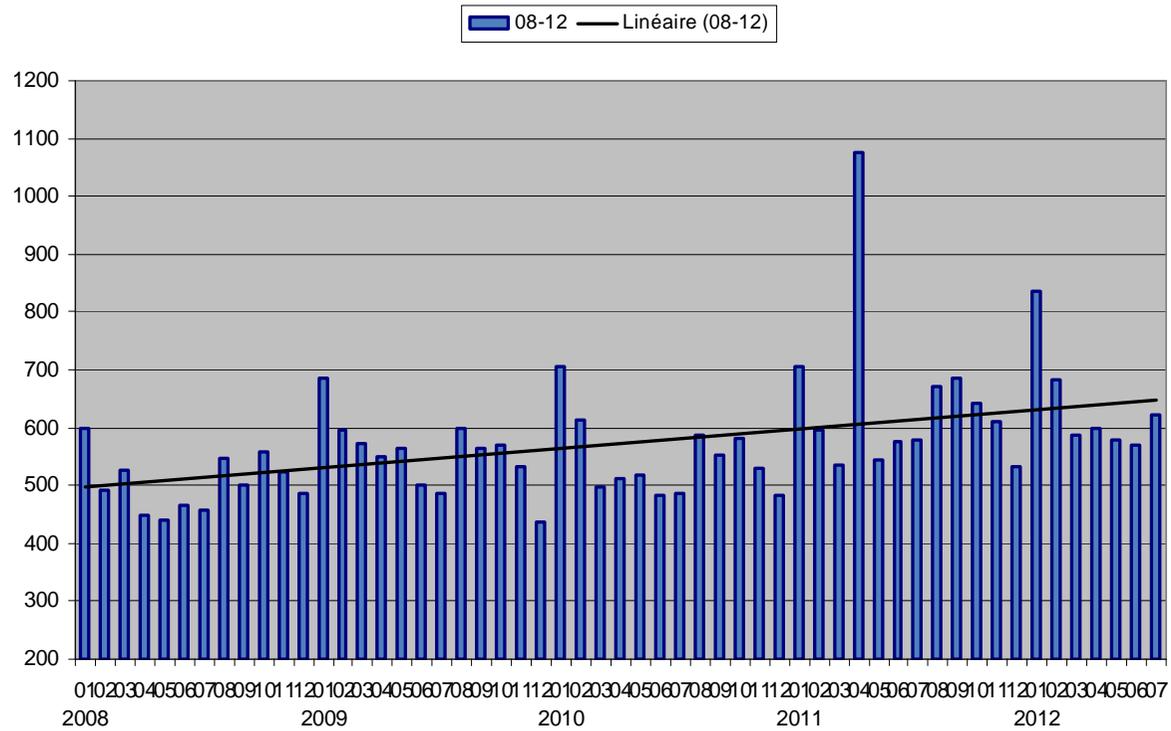


Répercussions sur l'aide sociale



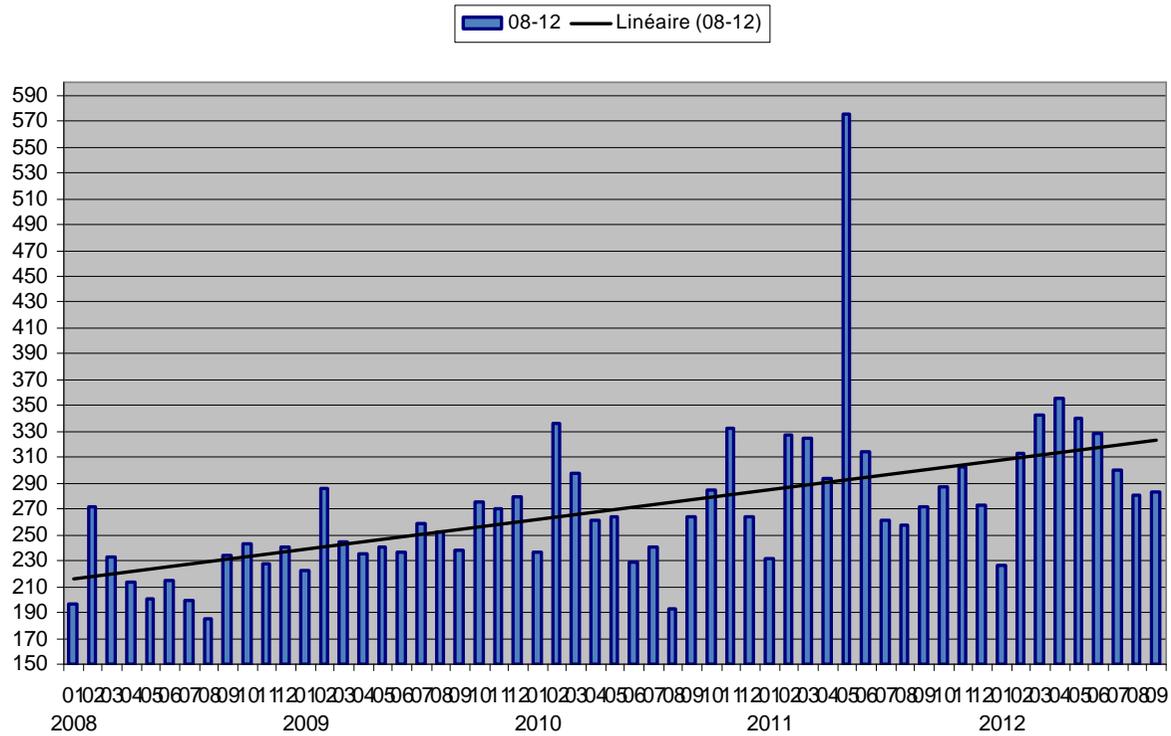
Répercussions sur l'aide sociale

Nb ouvertures nouveaux dossiers VD



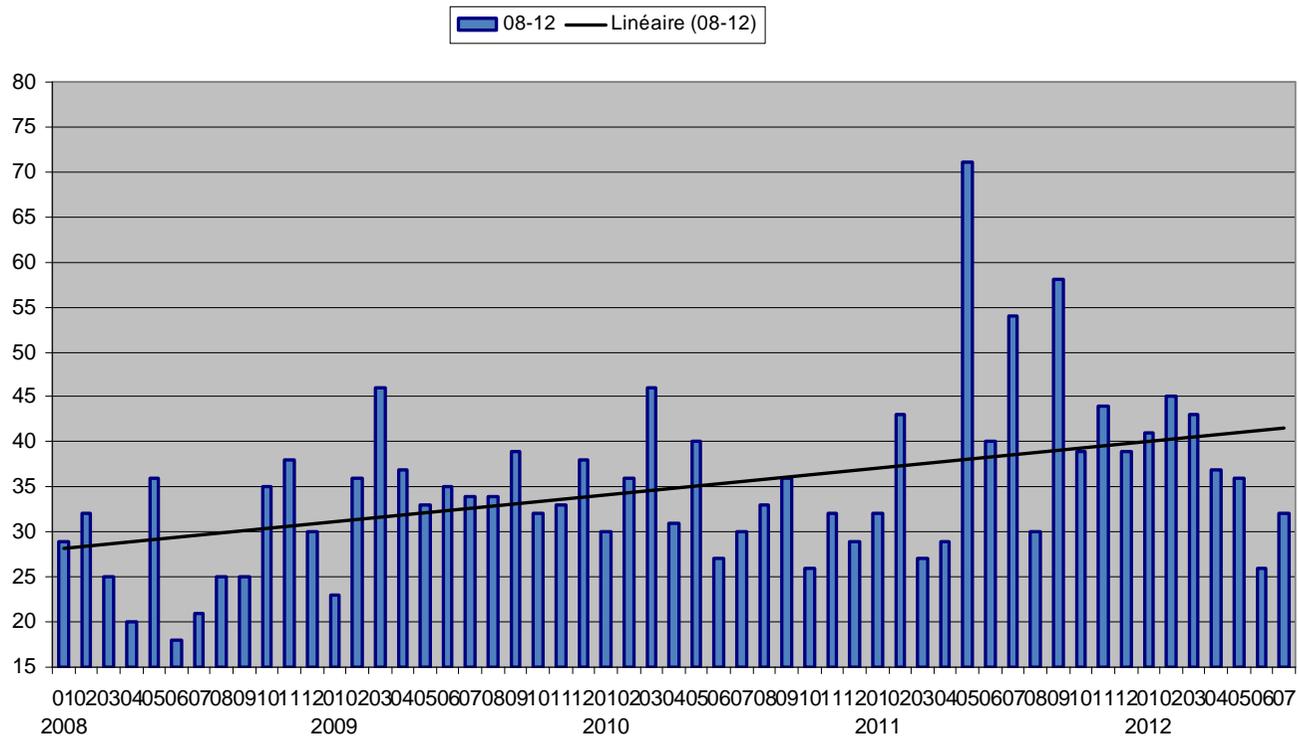
Répercussions sur l'aide sociale

Nb ouvertures nouveaux dossiers GE



Répercussions sur l'aide sociale

Nb dossiers premier versement JU



II. Qui sont les bénéficiaires de l'aide sociale et quelle insertion pour qui?

Antonello Spagnolo, responsable de l'Unité Aide et insertion sociales
auprès du Service de prévoyance et d'aide sociales (SPAS) du canton de Vaud

Introduction

Dès lors que le plein emploi devient une chimère et à mesure que les assurances sociales limitent leur couverture pour réduire leur déficit, les chiffres de l'aide sociale gonflent, inexorablement. Depuis l'introduction du Revenu d'Insertion en 2006, le budget vaudois destiné à la couverture des besoins vitaux des personnes indigentes est passé de 220 à 310 millions. Actuellement, 24'000 personnes dépendent chaque mois de l'aide de l'Etat et ce nombre ne cesse de croître.

Les personnes sans formation professionnelle certifiée sont particulièrement touchées tout comme certaines catégories: les jeunes adultes, les familles monoparentales et les personnes seules. Par exemple, en moins de dix ans, le nombre de jeunes 18-25 ans à l'aide sociale a doublé, passant de 1'500 aux 3'000 actuels.

A la différence de l'assurance-chômage ou de l'assurance-invalidité qui transfèrent les bénéficiaires perdant leur droit aux prestations vers l'aide sociale, cette dernière peut les accueillir, en vertu du principe d'assistance, jusqu'à l'âge de l'AVS. Aussi, plutôt que d'intervenir comme une aide ponctuelle, l'assistance devient petit à petit un véritable pilier de la sécurité sociale.

De l'Aide Sociale Vaudoise au Revenu d'insertion

Face à cette situation et afin de lutter contre l'accroissement des dépenses, en 2006, le canton de Vaud a remplacé l'Aide Sociale Vaudoise (ASV) par le Revenu d'Insertion (RI), affichant ainsi clairement sa volonté de mettre en place une politique active en matière d'insertion des bénéficiaires de l'aide sociale.

En partenariat avec une trentaine d'organismes subventionnés, il a développé depuis 2006 une série de mesures et de programmes d'insertion en faveur des personnes particulièrement éloignées du marché du travail et pour lesquelles les chances d'accéder à un revenu permettant leur autonomie financière apparaissent a priori très faibles, voire inexistantes. Ces personnes ne sont pas ou plus inscrites auprès d'un Office régional de placement. En raison de leur situation personnelle difficile, elles sont exclusivement suivies par des assistants sociaux des centres sociaux régionaux (CSR) qui les aident à se reconstruire et, dès que possible, les aiguillent vers une prise en charge spécifique et intensive auprès d'un organisme spécialisé.

L'objectif visé par les mesures d'insertion sociale est simple: permettre aux bénéficiaires d'accéder à une formation, de se remettre en activité, de développer leurs ressources afin de recommencer à chercher du travail ou une place d'apprentissage, de leur faciliter l'accès aux entreprises dans le cadre de stages et les appuyer jusqu'à leur permettre de décrocher un emploi. La méthode utilisée l'est tout autant: les accompagner au quotidien, pas à pas, dans un processus d'insertion qui passe par des activités qualifiantes qui les valorisent et leur permettent de développer des compétences recherchées sur le marché du travail dans des domaines qui offrent des réelles opportunités d'embauche ou de formation professionnelle.

Les résultats obtenus sont encourageants et montrent que l'insertion est possible pour un nombre significatif de personnes présentant de grosses difficultés au départ. Ces résultats positifs, bien que modestes en regard du nombre global de bénéficiaires de l'aide sociale, sont essentiels pour permettre aux professionnels de l'action sociale et aux bénéficiaires d'y croire et donc d'être performants. Leur succès, qui se traduit par des sorties effectives et durables de l'aide sociale, est fondamental pour défendre une politique d'insertion de qualité, respectueuse des personnes, ainsi qu'un niveau suffisant d'aide financière accordée aux autres bénéficiaires qui continueront de dépendre de l'Etat.

Après six ans, cette politique apparaît comme une nécessité absolue pour tenter d'offrir aux bénéficiaires du RI une chance de s'affranchir de l'aide de l'Etat et endiguer, autant que possible, l'accroissement des dépenses qui s'élève à plus de 6% par an en moyenne.

L'objectif de mon intervention est de présenter les mesures et programmes que nous considérons comme exemplaires de cette politique et qui ont été mis sur pied en faveur des bénéficiaires du RI les plus éloignés du marché du travail.

Les bénéficiaires du RI

Plus de 24'000 personnes dépendent du RI, dont 17'000 adultes. La grande majorité de ces derniers, environ 15'000, sont dans la force de l'âge, soit entre 18 et 40 ans. Un nombre significatif de ces personnes travaille mais ne gagne pas assez pour vivre (20%). Il y a des familles qui rencontrent des problèmes à concilier vie familiale et travail notamment en raison de l'absence de solutions de garde pour leurs enfants (28%, dont 19% monoparentales). Enfin, près de 3'000 jeunes adultes n'ont pas réussi à apprendre un métier et se retrouvent de ce fait au RI avec des perspectives d'insertion extrêmement faibles.

De manière générale, il s'agit d'une population peu qualifiée, mise sur la touche par un marché du travail hyper sélectif, n'offrant pratiquement plus d'emplois non qualifiés. Son atout reste néanmoins sa relative jeunesse. Cette population recèle donc un potentiel pour l'insertion qu'il est possible de développer, moyennant des mesures adéquates.

Insertion professionnelle et insertion sociale

Dans notre canton, environ 3'500 bénéficiaires du RI considérés aptes au placement sont en insertion professionnelle. Ils sont suivis par les Offices régionaux de placement (ORP) qui leur offrent des prestations de conseil et des mesures d'insertion analogues à celles prévues pour les bénéficiaires des prestations LACI.

La plupart des adultes au RI, environ 14'000, ne sont en revanche pas considérés aptes au placement et sont suivis par les CSR. En général, une désinsertion de longue durée a dégradé leur situation au point qu'ils nécessitent une prise en charge par un assistant social. La moitié de cette population est considérée en insertion

sociale et accède de ce fait à des mesures spécifiques d'insertion offrant notamment une prise en charge quotidienne et un accompagnement individualisé.

Mesures d'insertion sociale (MIS)

Il existe actuellement une cinquantaine de MIS réparties dans les grandes régions du canton correspondant à un millier de places simultanées. Elles constituent le principal outil dont disposent les assistants sociaux pour permettre à leurs bénéficiaires de tenter, en fonction de leurs possibilités et motivation, de remettre à niveau leurs ressources personnelles, sociales et professionnelles. L'objectif essentiel de ces mesures est d'offrir au participant un lieu de reconstruction et de valorisation. Aucune n'a pour but que d'occuper le bénéficiaire. Toutes visent sa mise en relation avec les exigences du monde réel. Le résultat recherché est l'autonomie de la personne face à ses obligations de citoyen: autonomie face à la gestion des affaires administratives et, dans la mesure du possible, autonomie par rapport à l'acquisition de son revenu.

Les MIS se déclinent ainsi en six catégories. Les deux principales représentent 2/3 des places disponibles et ont pour objectifs la préparation à la formation professionnelle, pour les 18-25 ans, et la préparation à l'accès à l'emploi, pour toutes les personnes souhaitant retrouver un emploi et qui en ont le potentiel.

Une série de mesures servent à développer les capacités de base (français et calcul) ou à apprendre à gérer ses affaires administratives et financières.

Certaines mesures spécifiques ont été développées pour aider les familles à concilier vie familiale et vie professionnelle avec notamment un appui pour la recherche et la mise sur pied de solutions de garde.

Enfin, un certain nombre de mesures dites "bas seuil" permettent aux personnes les plus fragilisées moralement et physiquement de se reconstruire personnellement et d'amorcer un processus d'autonomisation.

Certaines de ces mesures constituent le socle de programmes d'insertion construits à partir d'une succession de prestations dans le cadre d'un processus global d'accompagnement des bénéficiaires jusqu'à leur autonomie financière.

Insertion par la formation: FORJAD

Le programme FORJAD créé en 2006, a été conçu pour permettre aux jeunes adultes 18-25 ans de s'insérer par la formation professionnelle. Il s'agit d'un processus d'insertion comprenant: une MIS préparatoire ayant pour objectifs principaux la mise à niveau des compétences scolaires et l'acquisition d'une place d'apprentissage; l'accès à une bourse d'étude d'un montant équivalent au Revenu d'Insertion pendant la durée de la formation; un coaching individualisé pour prévenir toute rupture pendant la phase de formation et un dispositif spécifique de soutien au placement au terme de celle-ci.

Après 6 ans, les résultats de FORJAD sont les suivants:

- 1727 jeunes ont entamé une formation;
- 65% poursuivent leur formation ou ont obtenu leur diplôme;
- plus de 700 jeunes sont actuellement en formation;
- près de 400 ont obtenu leur diplôme et la grande majorité a quitté le RI avec un emploi durable.

Insertion par l'emploi: ProLog-Emploi, Entreprise Sociale d'Insertion et Coaching Famille

ProLog-Emploi

Ce programme offre l'opportunité d'exercer un travail rémunéré d'une durée de 10 mois dans un établissement médicosocial (Hôpital, EMS, Institution socio-éducative). L'objectif est de permettre à des bénéficiaires en insertion sociale d'accéder à un travail dans un domaine en pleine expansion, qui offre de réelles perspectives d'emploi. Les participants bénéficient d'une phase de préparation de 6 mois qui peut comporter une formation ad hoc. Ils sont ensuite recrutés par les établissements concernés. Un coaching individuel est mis en place pour prévenir toute rupture pendant la phase de travail et, au terme de celle-ci, afin de soutenir le bénéficiaire à la recherche d'emploi.

Après 2 ans, les résultats sont les suivants:

- 70 places de travail créées dans les établissements partenaires;
- 194 personnes ont pris part au programme;
- 79 travaillent actuellement dans le cadre d'un CDD de 10 mois;
- sur les 91 personnes arrivées au terme de leur CDD, 56% ont signé un CDI et sont sortie du RI.

Entreprise Sociale d'Insertion

Il s'agit d'une entreprise subventionnée créée en partenariat avec L'Oeuvre suisse d'entraide ouvrière (OSEO). Elle est active dans les domaines du bâtiment, du paysagisme, du nettoyage et de la conciergerie et offre 25 places dans des fonctions formatives non rémunérées. Les participants se forment en collaborant à la réalisation des chantiers et d'activités concrètes dans des conditions proches de celles du marché du travail.

Les résultats globaux obtenus en 2012 sont les suivants:

- 36% des participants entrent en formation professionnelle au terme de la mesure;
- 38% accèdent à un emploi (CDI, CDD, Temporaire);
- 5% recouvrent l'aptitude au placement et sont transférés à l'ORP;
- 12% poursuivent dans une autre MIS;
- 9% interrompent la mesure ou sont sans solutions au terme de celle-ci.

Coaching Famille

Il s'agit d'un programme démarré au 1er novembre 2012. Il est destiné aux familles sans activité lucrative ou avec un revenu insuffisant. Dans le premier cas, un contrat de travail leur est offert pour une durée de 10 mois dans un organisme subventionné actif dans la politique d'insertion sociale. Les participants y exercent une fonction tout à fait réelle en lien avec leur projet d'insertion. Tout au long de leur engagement, ils sont suivis par un coach chargé de les soutenir dans leurs recherches d'emploi et de solution de garde. L'accès aux PC Famille est également prévu, ce qui permet à ces familles de quitter le RI pendant la durée de la mesure. Une cinquantaine de places seront créées en 2013. Les premiers engagements viennent d'avoir lieu.

Pour les familles avec un revenu insuffisant, un coaching de 12 mois est mis en place afin de tout mettre en oeuvre pour augmenter leurs capacités de revenu tout en aménageant les solutions de garde nécessaires. Environ 300 familles seront concernées par cette mesure d'ici à fin 2013.

Insertion par l'engagement associatif: Missions d'action citoyenne (MACIT)

Cette mesure a été développée grâce à la collaboration avec l'organisme Bénévolat-Vaud. Elle vise à offrir la possibilité d'exercer une mission dite d'"action citoyenne" d'une durée de 10 mois à un bénéficiaire RI en insertion sociale qui ressent le besoin de se rendre utile et de s'investir dans le cadre des activités d'une association. Cinquante places correspondant à autant de missions ont été créées au niveau cantonal auprès d'associations à but non lucratif. Elles sont occupées par des personnes particulièrement éloignées du marché du travail et fragiles sur le plan physique ou psychique et qui souhaitent s'investir dans une activité qui a du sens et qui n'est pas simplement occupationnelle. De façon inattendue, cette mesure dont la vocation est essentiellement le rétablissement du lien social pour des personnes fortement marginalisées, a permis des reprises d'emploi.

Les résultats pour 2011 et 2012 pour 50 personnes ayant effectué une MACIT sont les suivants:

- 5 reprises d'emploi;
- 7 poursuites de l'engagement associatif;
- 5 orientations vers l'AI;
- 1 entrée en formation certifiante;
- 4 sorties du RI;
- 9 entrées en MIS socioprofessionnelles;
- 1 suivi médical;
- 18 sans informations ou sans solutions à la sortie de la mesure.

Facteurs de succès

L'expérience mûrie en six ans permet d'identifier les principaux facteurs permettant d'expliquer les résultats positifs des mesures et programmes qui viennent d'être présentés.

Le premier qui semble jouer un rôle déterminant est celui de l'engagement volontaire des bénéficiaires participant aux MIS: ces derniers s'inscrivent de ce fait dans leur propre projet d'insertion.

Le deuxième qui apparaît fondamental est la nature valorisante des activités proposées dans les MIS. Les activités purement occupationnelles, par exemple de triage ou de démontage d'objets, y sont bannies au profit de tâches formatives ou à valeur ajoutée, intégrées dans des systèmes de production de produits ou de services émanant d'organismes subventionnés ou d'établissements/entreprises privés. Les compétences et ressources que les participants développent dans le cadre des MIS sont parfaitement transférables dans le monde du travail dans des domaines, par exemple médico-social, qui offrent des perspectives d'emploi à long terme.

Enfin, un autre facteur important de réussite de la politique d'insertion sociale du canton de Vaud est la conviction, partagée par les bénéficiaires, les intervenants sociaux, la plupart des politiques et les employeurs partenaires, qu'il est possible de réinsérer des personnes éloignées du marché du travail pour autant qu'on leur offre la possibilité de se former et d'exercer des activités valorisantes et notamment en lien avec le monde du travail. Cette conviction permet d'offrir des conditions favorables d'inclusion sociale et professionnelle des bénéficiaires les plus vulnérables en leur donnant accès au monde du travail, lieu de socialisation par excellence. De nos jours encore, l'intégration sociale passe avant tout par ce que l'on fait professionnellement parlant.

Limites

La politique d'insertion est toutefois confrontée à des limites structurelles ou individuelles et est conditionnée par des moyens qui restent limités.

Sur le plan structurel, la raréfaction des emplois nécessitant un faible niveau de qualifications et/ou de maîtrise de la langue réduit les possibilités de débouchés pour beaucoup de bénéficiaires. Ces derniers peuvent dès lors se trouver dans l'impossibilité de définir un projet d'insertion réaliste et réalisable.

L'insuffisance de places de garde empêche également certaines familles et, en particulier, les monoparentales, de s'affranchir de l'aide sociale par l'acquisition d'un revenu suffisant.

La pénurie de logement particulièrement aiguë sur l'arc lémanique pèse lourdement sur la capacité des bénéficiaires qui connaissent une situation de logement précaire de se stabiliser et de construire un projet pour l'avenir.

Au plan individuel, le cumul de difficultés, telles que les problèmes de santé (physiques ou psychiques), le surendettement, et les problèmes familiaux, peut constituer un obstacle important à l'insertion et à l'autonomie des bénéficiaires qui restent dès lors complètement tributaires de l'aide publique sous toutes ses formes (financière, appui social, soins, etc.).

Les moyens budgétaires dont l'Etat dispose pour la politique d'insertion sociale ne permettent pas d'offrir une MIS à tous les bénéficiaires qui le souhaiteraient. Actuellement, un certain nombre de personnes doivent patienter en liste d'attente et perdent ainsi un temps précieux qui les éloigne davantage d'une insertion possible. Passant de 4.6 millions de francs en 2006 à près de 30 millions de francs en 2013, le budget vaudois d'insertion sociale a connu une forte augmentation et permettra, en 2013, d'offrir néanmoins 1'200 places instantanées à environ 7'000 personnes qui pourraient potentiellement en tirer avantage.

Perspectives

La politique d'insertion sociale vaudoise visera à développer les entreprises d'insertion actives dans des secteurs porteurs comme celui des "clean tech" (p. ex.: revêtement de bâtiment, pose de panneaux solaires). Elle contribuera également à la formation de bénéficiaires dans les domaines offrant d'importantes perspectives d'embauche comme celui de la garde d'enfants. L'extension du programme d'insertion par la formation professionnelle aux 26-40 ans est également prévue dès 2013. Un renforcement de la collaboration avec l'AI apparaît indispensable afin de trouver des solutions adéquates pour les personnes qui sont atteintes dans leur santé et qui, de ce fait, n'arrivent pas à réaliser un projet d'insertion uniquement avec les moyens mis à disposition par le canton.

III. Quoi de neuf docteur? Le diagnostic au cœur des dispositifs d'insertion

Jean-Noël Maillard, directeur, Caritas Jura

Préambule

L'utilisation d'un langage «*médical*» comme titre de cette intervention n'est pas innocent. En effet, il m'a semblé judicieux de faire un parallèle entre le monde de la santé et celui du social pour évoquer l'évolution de la prise en charge des personnes qui souffrent d'une **carence passagère ou durable d'employabilité**. Si le recours au vocabulaire sanitaire est caricatural et mérite d'être nuancé lorsqu'on l'applique au domaine social, je demeure convaincu qu'il peut nous être utile pour bien mesurer les enjeux et les dangers qui guettent les dispositifs d'insertion s'ils ne sont pas pensés, pilotés et évalués globalement, tout en étant équipés de techniques et de traitements performants.

Depuis la 4ème révision de la LACI, la nécessité d'une politique globale d'insertion est devenue impérative pour les cantons qui doivent désormais supporter seuls la prise en charge et le coût des grands blessés de la bataille qui sévit sur le 1er marché.

C'est là aussi à dessein que j'emploie le terme de bataille du 1er marché, car la médecine que l'on y pratique pour ce qui relève de l'insertion est une médecine de guerre. Que faut-il entendre par là?

1. Médecine de guerre et diagnostic d'urgence

Il fut un temps où la médecine de guerre répondait à un impératif absolu: s'occuper en priorité des blessés légers, car on pouvait rapidement les renvoyer au front.

C'est au front que les soldats étaient utiles, pas dans les infirmeries situées juste à l'arrière des champs de bataille et encore moins dans les hôpitaux situés bien à l'arrière.

Le nombre de médicaments, de matériel et de personnel médical étant limité, le fait de concentrer les moyens sur les soldats les moins amochés était considéré comme une utilisation judicieuse voire efficiente des crédits dévolus aux campagnes militaires. Encore fallait-il que les soldats concernés ne végètent pas trop longtemps à l'infirmerie, car c'était un endroit où l'on pouvait contracter des infections qui risquaient de retarder considérablement leur capacité à rejoindre le front.

L'ensemble du dispositif était organisé autour d'un principe majeur: **traiter le plus rapidement possible les blessés les moins graves**.

Ainsi, un blessé qui se présentait avec une jambe déchiquetée n'était pas la priorité par rapport à celui qui souffrait d'une blessure légère, mais qui pouvait s'infecter si on ne la traitait pas immédiatement. Notre soldat à la jambe déchiquetée était momentanément mis de côté, au fond de l'infirmerie, avant d'être évacué, plus tard, sur un hôpital à l'arrière du front. Si, pendant ce temps, il contractait la gangrène, c'était «*pas de chance*» et fondamentalement plus le problème des urgentistes qui géraient les premiers secours. Il ne faut pas oublier qu'en ce temps-là, on était en guerre! Heureusement, c'était il y a longtemps.

Pourtant, c'est cette logique qui prévaut aujourd'hui dans les infirmeries situées au front de la bataille du 1er marché, à savoir les ORP. Les directives sont claires: il faut impérativement concentrer les moyens et les efforts sur les premiers mois de chômage d'un demandeur d'emploi. C'est durant cette période qu'il a le plus de chance de retrouver un emploi. Et les résultats plaident en faveur de cette option retenue par le Seco, pour autant que l'on se contente de regarder uniquement les comptes de la Confédération.

Mon propos n'est pas de remettre en cause la politique ancrée dans la 4ème révision LACI, acceptée par la population. Mon intention est de rendre conscientes les équipes qui sont appelées à s'occuper des grands blessés que c'est cette logique-là qui a prévalu dans la prise en charge des personnes au moment de leur inscription au chômage. Ainsi, si un étranger était parvenu à occuper un travail pendant quelques années sans parler le français, on va prioritairement lui chercher un travail où il n'est pas nécessaire de parler le français. La question d'une éventuelle formation au français pourrait se poser dans un deuxième temps, si la reprise d'emploi rapide avait échoué. Mais ce deuxième temps intervient souvent au mauvais moment, puisque le chômeur aura déjà accumulé plusieurs mois d'inactivité et de ce fait ne sera plus une priorité.

Cette approche très pragmatique et souvent adéquate pour une majorité de chômeurs génère cependant un certain nombre de dommages collatéraux dont peuvent souffrir celles et ceux qui restent à l'assurance-chômage. Je pense notamment aux éléments suivants:

- peu ou pas de temps et de place à l'écoute de la souffrance;
- peu de personnel mobilisé pour les traitements à moyen et long terme;
- peu de perspectives de s'en sortir, puisqu'on ne cesse de mettre en évidence que plus tu restes, moins tu pourras repartir;
- le sentiment d'être devenu un pseudo-soldat inutile, un poids mort onéreux, voire un déserteur-abuseur nuisible.

Demeure une question de fond.

2. Quoi faire de ces grands blessés?

Compte tenu des derniers points mis en évidence, je plaide que dans tous les cas de figure, les dispositifs de prise en charge des personnes bénéficiaires de l'aide sociale favorisent dans un premier temps des espaces de parole où ces blessés puissent enfin parler de leur souffrance, de ce que ça leur a fait de sauter sur une mine de délocalisation ou de prendre un éclat de restructuration en plein visage. On ne peut pas indéfiniment les acculer à se projeter dans l'avenir et à bien rédiger des CV, si on ne leur donne pas l'occasion de déposer et partager les douleurs et les ressentis de leur CV intérieur.

Que cela fasse partie du processus de guérison et participe à la reconstruction de l'estime de soi semble une évidence. Pourtant, **prenons-nous vraiment le temps pour cela?**

Et après me direz-vous?

Les intervenants qui m'ont précédé ont eu l'occasion de dresser les profils des bénéficiaires de l'aide sociale et d'évoquer les catégories de mesures d'insertion qui pourraient correspondre à certains profils. J'insiste sur «*certaines profils*», tant il est vrai qu'il faut constater que tous les bénéficiaires de l'aide sociale ne sont pas tous en quête d'insertion professionnelle. Certains sont déjà insérés professionnellement, d'autres sont encore en incapacité de travail ou en attente de décision de l'AI, d'autres encore se sont accommodés de leur statut de «*blessé de guerre*» et ne souhaitent actuellement pas en changer.

Ceux qui nous intéressent aujourd'hui sont celles et ceux dont l'employabilité n'a pas été jugée suffisante par le premier marché pour les réintégrer, pas assez restreinte pour pouvoir bénéficier de l'assurance-invalidité et qui souhaiteraient améliorer leur situation.

Une foule de mesures existent d'ores et déjà. Vous les connaissez. Elles se déclinent en mesures de socialisation, d'occupation, d'insertion, de formation de plus ou moins longue durée et sur des thèmes très variés. On parle également fortement des entreprises sociales qui pourraient offrir une activité à des personnes pour lesquelles il n'est plus raisonnable d'envisager une insertion dans le 1er marché, mais qui possèdent une employabilité qui permet d'envisager une activité productrice durable qui déboucherait sur un vrai contrat de travail à durée indéterminée.

Bref, il y a pas mal de traitements, d'interventions plus ou moins invasives, de thérapies, de mesures de réhabilitation, de moyens auxiliaires qui existent et de nouvelles formes de physiothérapie qui sont encore expérimentées et développées actuellement. **On serait tenté de dire que chaque jour il y a du neuf docteur.**

Cependant, quelle que soit l'importance des blessures et leurs conséquences, quelle que soit l'importance, la variété et la performance des prises en charge, il y a un moment clé, crucial, avec lequel nous, acteurs de l'insertion, avons eu de la peine à nous confronter, quand bien même il est capital dans la prise en charge du patient. C'est évidemment la phase du diagnostic! En effet, avant de prescrire un traitement, il en général préférable de déterminer ce dont souffre le patient.

Ainsi, tout comme il est peu probable que dix séances de physiothérapie soient le traitement efficace pour soigner un cancer des os, est-il également peu probable que le passage dans un programme d'occupation durant 3 mois soit le traitement adéquat pour un retour à l'emploi d'une personne sans travail depuis cinq ans. **Pourtant, le risque que l'on décrète la mesure comme inefficace est actuellement plus important que celui de reconnaître qu'il y a inadéquation entre la problématique du patient et la mesure prescrite.**

Il est donc temps, vous en conviendrez, que l'on s'attarde sur cette question du diagnostic qui constitue une phase critique et essentielle du processus d'insertion.

3. Questions d'éthique et d'étiquette

En préambule, je dois encore vous dire d'où je parle et évoquer les questions éthiques qui se sont posées pour Caritas Jura en référence aux questions liées au diagnostic.

L'institution que je dirige depuis 12 ans est active dans le domaine de l'insertion depuis 1985. Pendant de nombreuses années, nous avons mis sur pied des programmes d'occupation et d'insertion dont l'ancrage profond reposait sur un certain nombre de convictions:

- tous les sans-emploi ont droit à une nouvelle chance, y compris ceux qui ont été jugés inaptes au placement; peu importe qu'il s'agisse de la 2ème, 3ème ou xème chance. Si l'envie est là, il faut la soutenir;
- il faut laisser du temps au temps, accepter que le processus soit inscrit dans la durée et faire preuve de patience;
- il est important d'accompagner la personne dans son projet et non de construire un projet pour la personne.

Cela nous a amenés à mettre sur pied des ateliers qui se caractérisaient par les éléments suivants:

- mixité des statuts (chômeurs, chômeurs en fin de droit, bénéficiaires de l'aide sociale);
- accueil de personnes parfois très fragilisées et estampillées «*cas sociaux incurables*»;
- mesure pouvant aller dans certains cas bien au-delà d'une année;
- prise en charge très bienveillante et peu confrontante.

Dans le contexte de l'époque où nous faisons encore œuvre de pionnier dans le canton du Jura, peu d'objectifs autres que la reprise d'emploi étaient définis avec les participants et les services placeurs. Le programme était financé de manière globale par l'Etat, par le biais d'une couverture de déficit. Il n'y avait donc pas de conflits d'optimisation des mesures entre les différents services placeurs.

Force est de reconnaître que ce programme a connu de beaux succès, avec des taux de réinsertion flirtant régulièrement avec les 30%. L'élément le plus intéressant était que ce taux de placement était pratiquement le même entre les différents statuts. En raccourci, les personnes à l'aide sociale n'étaient pas moins «*employables*» que les autres, pour autant qu'on leur donne le temps de se reconstruire, de se réapproprier leur confiance en soi et leur capacité à se projeter positivement dans l'avenir.

Ces constats nourrissaient la posture d'une association privée comme la nôtre de refuser les étiquetages prématurés et encore plus d'être acteurs de ceux-ci. En aucun cas, nous n'aurions été d'accord de prendre position pour dire si une personne était apte ou inapte au placement. De quel droit et au nom de quoi aurions-nous été complices d'une catégorisation des personnes, alors que les valeurs que nous défendions invitaient à aborder la personne dans sa globalité et sa dignité et donc bien au-delà des étiquettes et des préjugés qui allaient avec. De surcroît, les expériences que nous vivions concrètement démontraient les potentialités cachées de ceux qui risquaient d'être classés incasables.

Or, il se trouve qu'aujourd'hui Caritas Jura a réalisé une véritable conversion puisqu'elle plaide en faveur d'une période d'évaluation et participe pleinement à sa réalisation. Je ne crois pas pour autant que nous ayons vendu notre âme au diable et piétiné la charte institutionnelle qui définit le sens et les valeurs de notre mission.

Les raisons de ce changement fondamental tiennent essentiellement aux changements contextuels qui nous ont obligés à nous remettre en question et à repenser complètement notre méthodologie d'insertion pour d'une part répondre aux nouveaux besoins des personnes que nous accompagnons et d'autre part remplir les exigences de nos mandants.

Ainsi, les éléments développés ci-dessous ont-ils eu une influence indéniable sur notre manière de revisiter notre dispositif d'insertion

4. Enjeux et bienfondé d'un diagnostic

Avec l'arrivée du new public management, l'introduction des mandats de prestations et les critères liés au système d'assurance qualité, le programme Propul's auquel je me référais s'agissant de Caritas Jura a dû s'adapter à de nouvelles exigences. Les différents services de l'Etat impliqués dans le programme se sont réappropriés leur prérogatives respectives, nous obligeant à décrire plus précisément ce que nous offrions spécifiquement aux différents statuts concernés par le programme.

Par ailleurs, nous avons bien senti que si des moyens étaient octroyés par les finances publiques pour des mesures d'insertion, il ne faisait pas de doute que la pression sur les résultats de ces investissements allait être croissante. Cette pression serait d'autant plus forte qu'avec l'entrée en vigueur de la nouvelle LACI, on avait restreint la possibilité d'une nouvelle prise en charge par l'assurance-chômage de ceux qui en étaient sortis. Ajoutez à cela l'état des finances cantonales et vous comprendrez bien que la pression financière ne va pas s'estomper dans les années à venir.

S'il s'avère que les mesures sont jugées peu efficaces, le risque est grand que les moyens mis à disposition diminuent et ce sont les acteurs de l'insertion (bénéficiaires compris) qui trinqueront. Or, comme déjà préalablement évoqué, il arrive encore trop souvent que l'on évalue l'efficacité d'une mesure en termes de résultats, sans avoir pris soin de vérifier consciencieusement que les personnes qui l'ont suivie correspondaient au profil requis pour la mesure en question.

S'il y a donc lieu de veiller à ce que les mesures soient conceptualisées et décrites de manière précise, notamment en termes d'objectifs, il est d'autant plus important que l'on puisse vérifier l'adéquation entre le candidat à une mesure et le profil requis pour y prendre part.

Par ailleurs, il arrive qu'un traitement inapproprié aggrave la situation du bénéficiaire plutôt que de l'améliorer. Une nouvelle mise en échec peut avoir des effets très préjudiciables pour l'estime de soi des personnes en quête d'insertion et sur le jugement qui sera porté sur elles par le réseau qui gravite autour de ces personnes.

Si l'on veut que la mesure ait du sens, il faut qu'elle soit en adéquation avec les capacités et potentialités de la personne qui y prendra part.

On comprend donc la nécessité de bien évaluer «l'état d'employabilité» d'une personne lorsqu'on veut entreprendre avec elle une démarche d'insertion.

Où en est-on actuellement?

De leur côté, les cantons du Valais et de Genève ont profité de leurs très récentes révisions législatives respectives (Loi sur l'intégration et l'aide sociale pour le Valais et Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle pour Genève) pour traiter de cette question. Ainsi, le dispositif genevois prévoit un «stage d'évaluation à l'emploi» d'une durée de 4 semaines à plein temps qui est axé principalement sur l'employabilité de la personne. Cette évaluation confiée aux EPI (Etablissements publics pour l'intégration) a notamment pour objectif de déterminer s'il est judicieux d'orienter la personne vers le dispositif d'insertion ou s'il est plus adéquat de se concentrer préalablement sur un accompagnement social.

Si la personne est orientée vers le service insertion de l'Hospice général, les observations faites durant les 4 semaines permettront de cibler les mesures d'insertion.

Du côté valaisan, la loi (art. 11 LIAS al, 4) prévoit que:

«Dans les 3 mois suivant le début de l'aide sociale, l'évaluation et la vérification de la capacité de travail des bénéficiaires doivent être effectuées par une organisation agréée par le département.»

L'alinéa 3 du même article précise que:

«Pour la procédure d'évaluation, le bénéficiaire de l'aide sociale est assigné:
a) *à la vérification de sa capacité de travail sous forme de stages ou d'emplois à durée déterminée;*
b) *au bilan de ses aptitudes professionnelles;*
c) *et au besoin à une évaluation médicale par le médecin traitant ou l'Office cantonal AI.»*

Ainsi, différents partenaires ont-ils été agréés pour chacun des 3 types d'évaluation.

Dans le canton de Berne, le dispositif appelé POIAS, pour Programmes d'occupation et d'insertion dans le cadre de l'aide sociale, prévoit un examen des critères d'aptitudes de 2 semaines qui vise à valider ou non le projet professionnel et à l'orienter dans les différentes mesures proposées. Par ailleurs, une période d'observation probatoire de 2 semaines peut également être envisagée lorsque la personne est effectivement entrée dans la mesure d'insertion définie.

Dans le canton de Vaud, on est à bout touchant avec un projet appelé 3ème voie qui vise à une collaboration étroite entre le service de l'emploi et le dispositif d'insertion relevant de l'action sociale.

Pour ce qui concerne le canton de Neuchâtel, des grilles d'évaluation ont été introduites il y a un peu plus d'un an, mais en fin de placement.

Par contre, le projet d'entreprise sociale productive (NE-ESO), qui est développé actuellement par le service de l'action sociale, prévoit de déterminer le niveau de productivité de la personne avant de la proposer à l'entreprise.

S'agissant des pratiques dans le canton de Fribourg, je n'ai malheureusement pas obtenu d'informations susceptibles de vous être communiquées aujourd'hui.

5. Fiabilité du diagnostic

Reste une question de fond. Comment évaluer correctement l'employabilité d'une personne et la nature des freins qui l'empêchent de l'augmenter? En langage médical, disposons-nous des bons moyens d'investigation et d'analyse nécessaires à l'établissement d'un diagnostic? Et sommes-nous capables d'interpréter les résultats de manière fiable pour mettre en place le traitement adéquat? Je ne suis pas certain qu'il y ait aujourd'hui dans chaque évaluateur, un Dr House qui sommeille.

Pourtant, si l'on ne se risque pas à explorer sérieusement différentes techniques d'investigation visant à avoir des données les plus objectives possibles, les mesures d'insertion n'ont que peu d'avenir devant elles. En cela, les expériences que mettent en place les différents cantons romands et alémaniques peuvent être riches d'enseignement pour progresser dans ce champ du diagnostic. Il conviendrait de suivre globalement l'évolution de ces différents dispositifs d'évaluation pour en optimiser les moyens et conditions de mise en œuvre.

Je vais tenter de vous expliquer brièvement ce que nous avons mis sur pied au sein du Département Insertion de Caritas Jura, non pas pour déclamer de manière péremptoire la vérité absolue sur ce qu'il convient de faire, mais pour apporter une modeste contribution aux réflexions qui gravitent autour de l'observation et de l'évaluation. Compte tenu des éléments préalablement mentionnés relatifs à notre expérience dans le domaine de l'insertion et nos postures éthiques, nos soucis étaient de différents ordres. Nous souhaitions:

- permettre une observation la plus objective possible, afin que l'évaluation soit jugée crédible par les différents acteurs et non jugeante pour le participant;
- éviter l'idée et la terminologie de diagnostic qui nous semblent être trop tranchantes et exclusives et leur préférer celles d'évaluation;
- chercher à évaluer les capacités (compétences transversales) de la personne, **aussi bien les freins que les potentialités** par une phase de préconisation qui permet de valider ou d'invalider les hypothèses de départ;
- faire du participant un partenaire de l'évaluation en travaillant avec lui sur les écarts entre sa perception et la nôtre;
- mesurer avec lui l'évolution de ses critères d'employabilité dans la durée.

Ainsi, actuellement nous ne proposons pas un module «évaluation» qui n'existerait que pour lui-même et que l'on pourrait «acheter» en tant que tel. Il y a une phase de 3 semaines dite de préconisation qui permet de faire le point et s'accorder, avec le service placeur et le participant, sur la détermination d'objectifs réalistes et réalisables au sein de notre dispositif et de nos quinze secteurs d'activités. Il n'est pas rare qu'au terme de cette phase, il faille revoir les objectifs préalablement imaginés. Nous nous engageons alors, en qualité d'organisateur, à mettre la personne en situation, afin qu'elle puisse progresser dans les domaines retenus.

Quant à l'évaluation des critères d'employabilité, elle se fait de manière quasi permanente afin de mesurer une évolution plutôt que la réussite ou non d'un test particulier.

L'observation qui tend vers l'objectivité consiste à relever uniquement ce que je vois et ce que j'entends, plutôt que ce que je pense et ce que j'imagine. Dire de quelqu'un qu'il n'est pas ponctuel, n'est pas la même chose que de relever que 3 fois sur un mois, il s'est présenté avec 2, 3 et 5 minutes de retard au travail. Ces différentes saisies permettent justement de travailler avec le participant sur sa propre perception de ses capacités et nos observations. Cela, durant la totalité de la mesure et pas uniquement durant la phase initiale.

Pour être en mesure de réaliser ces intentions ambitieuses, nous avons construit un outil d'analyse interactif. Celui-ci s'intéresse à ce que nous nommons les capacités ou compétences transversales, à savoir:

- la **communication**, composée de 14 critères différenciés (transmission-réception émotionnelle/transmission-réception informative/transmission-réception de connaissance/transmission-réception hiérarchique/transmission-réception intemporelle /transmission-réception non verbale/compréhension et utilisation de la langue;
- la **socialisation**, composée de 9 critères différenciés (norme/règles/valeurs/rapport à la tâche/rapport au groupe/rapport à l'organisation/rapport à l'autre/attitude/présentation);
- la **logique** composée de 5 critères différenciés (discernement/raisonnement/déduction/induction/mathématique);
- l'**adaptabilité** qui contient 9 critères (activités/fonctions/collaborateur/équipe/responsables/lieux/objectifs/tâches/environnements);
- l'**apprentissage** qui en contient 4 (attention/apprentissage réflexe/apprentissage opérant/apprentissage vicariant);
- l'**organisation** et ses 8 critères (anticipation/planification/priorisation/projection/temporisation/ergonomisation/optimisation/méthodologie);
- les **responsabilités** qui contiennent 9 critères (garantir: des objectifs/des priorités/des règles/des normes/des valeurs/la sécurité des biens/la sécurité des personnes/assumer des choix/assumer des actes.

Au total, 7 compétences transversales identifiées et 58 sous-critères répertoriés.

Pour être en mesure de déterminer où nous pouvons observer quoi, nous avons véritablement et laborieusement décortiqué l'ensemble des activités que nous proposons dans nos quatre sites et quinze secteurs et ainsi nourri l'outil informatique qui nous permet de proposer l'activité adéquate pour travailler une capacité particulière.

Le moniteur du secteur a pour mission d'organiser la mise en situation et répertorier les observations. Celui que nous nommons l'accompagnant insertion a pour mission de les discuter avec le participant et le service placeur, de les interpréter en termes d'employabilité et de convenir d'éventuels nouveaux objectifs d'amélioration. Lorsque l'employabilité semble suffisante les coaches en insertion peuvent intervenir pour un

stage et un suivi en entreprise, en pouvant s'appuyer et argumenter sur les observations faites au sein de nos secteurs d'activité.

S'il est assez complexe, cet outil a l'avantage d'objectiver le plus possible l'observation et d'aider à la formulation d'objectifs réalistes. Le travail sur l'écart entre l'observation et la perception du participant est vraiment très intéressant et constitue une des clefs de notre approche. Mais cet écart n'est pas toujours là où on l'imagine. En effet, s'il est indéniable que le participant a tendance à minimiser certaines faiblesses identifiées, il a aussi une fâcheuse mais compréhensible habitude à se sous-estimer. Ainsi, l'objectivité des observations sert également à donner de la crédibilité à la mise en évidence des potentialités et de ne pas uniquement valider des manques, quand bien même le travail sur les freins demeure nécessaire. Mais la motivation du participant est dès lors différente.

A l'instar de ce qui est mis en route dans les autres cantons, l'expérience de Caritas Jura est trop récente pour pouvoir en tirer des conclusions. Notre nouvel outil d'analyse et l'organisation qui va avec ne date en effet que de juillet 2012. Ce n'est qu'avec le temps que notre intention de nous situer en qualité de physiothérapeute de l'employabilité pourra être vérifiée.

Après cette plongée dans une approche particulière, il me semble nécessaire de reprendre un peu de hauteur avant de conclure.

6. Question de l'ordonnance et de l'ordonnement

Si l'on revient à des considérations plus générales sur les politiques d'insertion à mettre en place, il y a encore un point qu'il me paraît nécessaire d'évoquer, c'est celui de l'ordonnement des choses. Faut-il avoir un dispositif de mesures d'insertion et vérifier que les personnes qui accèdent à une mesure correspondent au profil visé par la mesure ou faut-il mettre en place des mesures d'insertion qui correspondent aux besoins identifiés chez les demandeurs d'emploi au bénéfice de l'aide sociale? Un peu des deux me direz-vous!

Aujourd'hui, bon nombre de mesures d'insertion existent et les organisateurs luttent pour se partager le marché et le trafic d'influences ne manque pas non plus dans ce domaine. Cependant, si l'on veut aborder la question du diagnostic de manière crédible, il faudra aussi accepter l'idée de la nécessité d'adapter l'offre à la demande et non l'inverse. Il faut voir là un appel à l'innovation, à la créativité, à la prise de risque, à l'audace et au courage pour répondre aux besoins de groupes-cibles jusque-là négligés.

7. Un pour tous, tous pour un?

Cependant, au moment de conclure, je souhaite mettre en garde sur le danger d'une prolifération future des diagnostics, tests, bilans et examens en tout genre. En effet, les offices AI ont leurs critères et leurs centres d'observation et d'évaluation. Les ORP ont leurs critères et leurs tests d'aptitude au placement et bilan de compétences. On vient de voir que désormais, l'action sociale n'échappera pas à la nécessité d'une évaluation des potentialités d'employabilité de certains de ses

bénéficiaires et qu'elle fait actuellement ses premières expériences à travers différents modèles cantonaux.

A ce stade, se pose une vraie question qui mériterait d'être traitée au niveau de la CII (collaboration interinstitutionnelle). Ne serait-il pas judicieux de regrouper les forces, les compétences et les moyens pour s'offrir un unique et précoce scanner de l'employabilité, plutôt que chaque assurance dépense de l'énergie et des moyens conséquents pour développer qui son IRM, qui son service de radiologie et qui son centre d'analyse neurologique, de surcroît dans un état d'esprit de concurrence plutôt que de complémentarité. Les premiers bénéficiaires en seraient les demandeurs d'emploi qui sont ceux qui subissent actuellement ces batteries de tests avec le sentiment que plus ils en font, plus l'insertion s'éloigne.

Si notre blessé à la jambe déchiquetée pouvait être diagnostiqué globalement et rapidement, on pourrait se déterminer à temps sur l'éventualité d'une greffe ou d'une amputation partielle permettant la pose d'une prothèse adéquate. Est-il vraiment utile que le premier examen sérieux serve à confirmer qu'il a bien désormais la gangrène et que son pronostic vital est engagé.

Je reste persuadé qu'au XXIème siècle la logique de la médecine de guerre qui a sa raison d'être dans la bataille qu'est devenu le 1er marché est compatible avec une médecine humaniste où l'on prend également rapidement soin des grands blessés. Au moment où les Offices AI cantonaux, les Offices cantonaux de l'emploi et les Services cantonaux de l'action sociale sont tous confrontés de plein fouet aux questions de l'insertion, il me semble y avoir là une fenêtre d'opportunités pour que chaque canton ose questionner globalement son dispositif d'insertion et d'évaluation. Sans quoi le risque est grand que nous ayons une insertion à 2 voire 3 vitesses et que les frais pris en charge par l'assurance de base (l'aide sociale) diminuent comme peau de chagrin.

Gardons à l'esprit et réaffirmons que si, comme la santé, l'insertion sociale, culturelle et économique a un coût, elle n'a cependant pas de prix.

Ce sera tout pour aujourd'hui, docteur!

IV. Que fait-on une fois le diagnostic établi? Le travail social réinterrogé

Olivier Grand, secrétaire général, AvenirSocial

Introduction

En tant que représentant d'une association professionnelle, mon intervention se situe sur ce que peuvent faire les travailleurs sociaux sur la thématique qui nous occupe aujourd'hui. Je vais appuyer ma réflexion sur la base de notre déontologie et nos références en éthique¹. Quel est notre pouvoir d'action dans cette situation où nous nous retrouvons avec des bénéficiaires de l'aide sociale qui voient – pour diverses raisons – leurs chances de réintégrer ou d'intégrer le marché de l'emploi drastiquement réduites? A quel niveau pouvons-nous agir et avec quelle légitimité? Pour répondre à cette question, il m'est apparu nécessaire de situer le mandat du travail social dans le contexte qui est le nôtre. Je vais sur ce point faire quelques rappels basiques tout en posant un regard critique sur certains points.

De fait, les travailleurs sociaux perçoivent un mandat d'une autorité publique. Parallèlement, les personnes en situation de vulnérabilité ont des revendications liées à leur situation et à son amélioration. En vertu des droits fondamentaux inscrits dans notre Constitution, nous devons considérer ces revendications comme légitimes. Les professionnel-le-s du travail social agissent comme médiateurs entre les individus et les systèmes. Ils soutiennent ces personnes pour qu'elles puissent faire valoir leurs droits. Pris entre deux types d'attentes divergentes, les professionnel-le-s doivent marquer un positionnement fort, lequel s'appuie sur leurs connaissances professionnelles, leurs méthodologies d'intervention et leur déontologie. A partir de là, j'explorerai quelques pistes sur les défis qui nous sont donnés pour répondre au titre de cette intervention.

Aide et contrôle, le premier mandat

Dans un premier temps, je souhaite illustrer, à titre de rappel, le mandat de l'action sociale. Je répète quelque chose que nous connaissons tous. Dans un Etat démocratique, l'action sociale résulte d'un processus politique. Pour ce faire, je m'appuie sur deux extraits de législations cantonales en matière d'aide sociale. La Loi vaudoise sur l'action sociale définit l'appui social comme suit :

«L'appui social est une aide personnalisée qui comprend l'activité d'encadrement, de soutien, d'écoute, d'information et de conseil. Il peut prendre également la forme d'interventions en faveur des personnes concernées auprès d'autres organismes, dans le but notamment de prévenir le recours au RI.»²

Il y a là un aspect important inhérent à notre professionnalité qui consiste à mettre en œuvre les moyens nécessaires à la participation des usagers à la vie sociale, économique et culturelle. Nous défendons ici l'empowerment de la personne, soit la possibilité pour elle d'avoir prise sur sa vie. Etre un acteur à part entière signifie aussi prendre part à la vie politique. Dès lors, avons-nous les moyens d'encourager les usagers à le faire ? Par ailleurs, au vu de la charge de travail des professionnel-le-s du terrain, il y a manifestement une inadéquation entre les moyens mis à disposition par rapport aux ambitions affichées. C'est sur le terrain politique que doit impérativement se jouer ce combat et non au sein des institutions elles-mêmes.

¹ AvenirSocial. (2010) Code de déontologie du travail social en Suisse. Berne : Auteur.

² Loi sur l'action sociale vaudoise du 2 décembre 2003, Art. 24 al. 1.

L'aide matérielle est soumise, du fait du principe de subsidiarité, au contrôle. Cela se laisse comprendre assez aisément et il n'y a pas de controverse à faire sur ce principe. Ainsi la Loi genevoise sur l'insertion et l'aide sociale individuelle exige la collaboration des bénéficiaires dans les termes suivants :

«L'accompagnement social implique la collaboration active du bénéficiaire. Ce dernier doit en particulier donner à l'Hospice général toute information et tout document utile à cet accompagnement. Le refus de collaborer peut donner lieu à un arrêt de l'accompagnement social.»³

Si le principe du contrôle n'est pas contesté par notre corporation professionnelle, les moyens de contrôle peuvent l'être. Les contrôles contribuent à la crédibilité de nos fonctions et institutions. Toutefois, la manière dont les contrôles sont exercés peut être problématique. Par exemple, nous avons, avec l'Association de défense des chômeurs du canton de Berne KABBA et l'association Juristes démocrates de Suisse, déposé en décembre 2011 une demande de contrôle abstrait des normes auprès du Tribunal fédéral (TF), concernant une révision de la Loi bernoise sur l'aide sociale, laquelle introduisait le principe de Procuration générale comme condition sine qua non à l'ouverture d'un dossier d'aide sociale. Cette disposition nous est parue illégitime dans le sens qu'elle est une restriction d'un droit fondamental, lequel se voyait à notre sens confirmé par la Loi fédérale sur la protection des données. Le TF a délibéré et les juges n'ont pas été dans notre sens. Par contre, la mise en œuvre doit être plus nuancée que ce que laisse entendre la teneur du nouvel article de ladite loi. A ce jour, nous étudions la possibilité d'instaurer un monitoring des pratiques⁴.

Ces quelques exemples illustrent deux éléments fondamentaux de l'action sociale, tant l'aide que le contrôle doivent être soumis à un jugement éthique relatif à notre profil professionnel. Ainsi, nous reconnaissons dans ce double mandat, le premier des trois mandats du travail social.

Les attentes des usagers : le deuxième mandat

Le deuxième mandat consiste à se mettre à l'écoute des usagers. Ceux-ci ont en tant qu'individus des droits et des devoirs et formulent également leurs besoins et leurs souhaits quant à la prise en charge et à la qualité du soutien qu'on leur apporte. Ils le font directement auprès des travailleurs sociaux. Ce rapport est ainsi un rapport de négociation entre ce que peut apporter le système et ce à quoi l'individu est tenu. Dans cet interpersonnel de la relation d'aide, les travailleurs sociaux sont des interfaces entre les individus et les systèmes. Ils visent à ce que les bénéficiaires de leurs services accèdent à leurs droits en travaillant sur leurs ressources. Nous jouons sur ce niveau aussi un rôle d'advocacy.

³ Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle du 22 mars 2007, art. 7.

⁴ Cf. délibération du Tribunal fédéral:
www.avenirsocial.ch/de/cm_data/8C_949_2011_04.09.2012.pdf.

Si une grande partie du travail est réalisée dans un face à face entre l'intervenant social et l'utilisateur, une partie se joue dans l'arène politique. Depuis quelques décennies, des mouvements citoyens d'entraide ont vu le jour. Si les syndicats jouent traditionnellement ce rôle, des mouvements plus ciblés se sont constitués pour venir en aide aux personnes les plus vulnérables. Je pense ici à ATD Quart-Monde pour nommer l'un des plus importants, mais également à KABBA - association allemande de défense des chômeurs qui a été un membre très actif du référendum contre la 4e révision de la Loi sur le chômage –, aux nombreuses associations de ce type, ainsi qu'à l'Association de lutte contre les injustices sociales et la précarité⁵ qui a été constituée à Genève en 2010. A travers ces associations, les personnes les plus vulnérables de notre société prennent la parole et prennent position dans le débat public. Des représentants de ces organisations ont été entendus, lors de la table ronde qui a eu lieu le 19 novembre 2012 sur le programme national de lutte contre la pauvreté; des représentants de ces associations étaient présents et ont pu témoigner et formuler leurs revendications en présence d'Alain Berset.

Le mandat que se donnent les professionnels

Pris entre les attentes du législateur et celles des usagers, les travailleurs sociaux prennent le risque de se voir instrumentaliser s'ils ne se positionnent pas suffisamment dans leur professionnalité. Pour ce faire, ils doivent s'appuyer sur leurs connaissances scientifiques, leurs méthodologies d'intervention et sur leur déontologie. Des éléments issus de la sociologie et de la psychologie, pour ne citer que les deux grandes catégories de connaissances, permettent de poser l'évaluation individuelle et sociale. Dans cette phase où nous tentons de reconstruire la biographie de la personne qui est en face, nous cherchons à identifier son potentiel. Une fois cela posé, aujourd'hui sous l'influence des contrats par objectifs, nous déterminons avec le ou la client(e) un contrat dans lequel nous déterminons des buts à atteindre. Des ressources sont ensuite mises à disposition pour atteindre ces objectifs. Un travail sur les ressources du client est également entrepris. Une fois de plus, nous nous trouvons dans l'interface entre l'utilisateur et le système. Aujourd'hui, l'utilisateur doit démontrer sa volonté de se remarchandiser. Le système est alors prêt à lui mettre des moyens à disposition. Au moment de l'évaluation, le travailleur social est tenu par le cadre législatif d'actionner des sanctions. Celles-ci contribuent pour une part au contrôle (aspects normatifs) et à la motivation (externe). Voilà en gros un procédé qui nous est bien connu. Il importe toutefois de dire que toute biographie est à comprendre dans un contexte social. Nous pouvons faire un excellent travail de soutien individuel, d'augmentation des compétences cognitives de l'individu, de savoir-être des usagers, si le monde du travail ne leur offre pas la chance de s'insérer, notre travail ne sert alors à rien. Donc, sans une véritable politique de l'emploi passant par la création de postes de travail dans le marché, le travail social est un prétexte. Il est conduit dans une impasse. Dans le procédé brièvement décrit, nous nous sommes situés entre deux niveaux d'intervention, l'interpersonnel de la relation d'aide et le travail à l'intersection des systèmes et des individus. Je pars de l'idée que si nous ne sortons pas de ce schéma, notre travail se verra encore plus mis en difficulté.

⁵ Pour de plus amples informations sur cette association, voir : www.alcip.ch.

Les pistes d'action

Une des difficultés du travail social est d'avoir une grosse responsabilité vis-à-vis des usagers tout en ayant des ressources très limitées pour répondre aux hautes attentes qui sont fixées. Cela conduit à la souffrance au travail lorsque l'équilibre n'est pas trouvé. Il importe dès lors de réfléchir aux moyens d'action et niveaux d'intervention sur lesquels nous pouvons avoir prise et d'ouvrir nos esprits tout en déconstruisant une part de nos fondements institutionnels.

- *Intra-institutionnel*

Dans le cadre des mandats qui nous sont donnés, je milite pour dire que les professionnel-le-s du travail social doivent pouvoir faire remonter leur expertise. Nous sommes sur ce point en possession de bachelors délivrés par les Hautes écoles. Nous devons de ce fait avoir une marge de manœuvre, soit des ressources temps pour gérer notre travail et ce, corrélativement à la responsabilité que nous avons vis-à-vis des usagers. Nous sommes en effet les témoins de biographies singulières. Nous avons ici un défi qui consiste à reporter activement les témoignages des réalités que nous observons. Du fait notamment d'une mobilisation souvent insuffisante et très individualiste, nous peinons à être perçus comme de bons interlocuteurs. Des ressources doivent être mises à disposition pour constituer des ateliers d'innovations sociales.

- *Interinstitutionnel*

L'Etat activateur met une priorité sur l'insertion socioprofessionnelle. Le travail est perçu comme une valeur centrale qui contribue à la construction identitaire des individus. Il y a certainement des pistes d'action à développer dans les marges de nos institutions. Le réseau est vaste. Pour cela, il nous faut certainement être plus perspicace quant à aller dans le terrain de l'emploi. Je pense ici à l'essor de nouvelles fonctions comme le case management, le job coaching. Il y a sur ce point des partenariats à développer avec les entreprises tout en mentionnant que bon nombre de grandes entreprises, ABB, La Poste, Swisscom, Novartis, pour n'en citer que quelques-unes, disposent de consultations sociales. Peut-être faudrait-il être plus en lien avec ces confrères pour créer des ponts entre le social et le premier marché de l'emploi ?

- *Le terrain extra-muros*

Maintenant, nous savons que le marché du travail est pris dans la mouvance d'une féroce concurrence internationale néolibérale qui exige plus de flexibilité, de performance et d'excellence. La journée nationale sur les places d'apprentissage qui a eu lieu à Martigny le 23 novembre 2012 a traité de la question de la désindustrialisation et des mutations structurelles dans l'économie suisse⁶. La thèse du Seco est que la Suisse poursuit son processus de

⁶ Cf. <http://www.bbt.admin.ch/aktuell/medienn/00483/00594/index.html?lang=fr&msg-id=46836>.

tertiarisation. Sur ce point, je me réfère à une étude⁷ faite entre divers pays européens qui a montré qu'en Suisse, entre 1981 et 2008, le nombre d'emplois demandant de faibles qualifications avait très fortement diminué. A l'opposé, les emplois exigeant de hautes qualifications avaient augmenté de façon extrême (63%). Les résultats de cette étude confirment les tendances actuelles selon lesquelles les postes exigeant peu à pas de qualifications tendent, en raison des processus d'automatisation, à être remplacés par des activités techniques et de maintenance qui exigent un niveau de compétence plus élevé. Nous savons par expérience que les personnes avec lesquelles nous travaillons sont les plus faibles des membres de notre société (selon les indicateurs de performance construits). On attend de nous de nous occuper des situations les plus à même de réintégrer le premier marché de l'emploi. Que fait-on des surnuméraires ainsi rejetés par la 4e révision de la LACI ? Devons-nous jouer un rôle plus important quant à la création d'entreprises ou à son encouragement ? Je citerai un extrait du communiqué de presse qui a été diffusé par ATD Quart Monde, La liste 13 de Bâle et AvenirSocial pour annoncer la table ronde que je citais précédemment:

«L'accès difficile aux institutions d'action sociale, le contrôle permanent et la paperasserie à régler causent une angoisse existentielle : La pauvreté est un handicap que je n'ai pas choisi! dit une femme. Une option discutée est de chercher des nouveaux chemins communs vers une autre économie. Créer soi-même des emplois rémunérés, en accord avec nos convictions éthiques et solidaires.»⁸

Conclusion

Je dirais que ce n'est pas le travail social qui doit être remis en question (comme le laisse entendre le titre de mon exposé). Le travail social doit à mon sens s'affirmer plus encore dans ce qu'il est et dans ses valeurs. Il doit être courageux et peut-être s'approcher plus encore des réalités économiques, lesquelles doivent être abordées de manière critique, mais en bonne connaissance de cause, ce qui fait défaut aujourd'hui.

⁷ D. Oesch, J. Rodriguez, (2011). Upgrading or polarisation? Occupational change in Britain, Germany, Spain and Switzerland, 1990-2008. Oxford University Press, Socio-Economic Review.

⁸ AvenirSocial, Ceux qui vivent la pauvreté prennent la parole. Communiqué de presse du 14 novembre 2012.

V. Créer des entreprises (sociales): Perspectives, limites et... risques

Simon Darioli, chef du Service de l'action sociale du canton du Valais

1. Introduction

Depuis une vingtaine d'années, le discours sur l'aide sociale est à l'heure de l'intégration et de l'insertion sociale et professionnelle. D'ailleurs, progressivement, les anciennes lois sur l'assistance sont devenues lois sur l'aide sociale et depuis, lois sur l'intégration et l'aide sociale.

L'insertion professionnelle est bien évidemment au cœur de cette problématique, le travail étant, au-delà de l'autonomie financière qu'il apporte, l'un des principaux moyens de s'identifier, d'être reconnu et de trouver sa place dans la société. Mais, on l'a dit et redit, l'économie, centrée sur le résultat, tend à exclure les personnes qui ne peuvent pas, ou plus, atteindre les standards de performance qui sont attendus d'elles.

Ont alors été mises en place, dans le domaine du handicap d'abord, des structures d'insertion professionnelle spécialisées permettant l'accès au marché du travail et adaptées aux limites de la personne. La démarche était relativement simple dans le domaine du handicap d'autant plus qu'elle bénéficiait d'un seuil d'acceptation et de tolérance très élevé.

Dans le domaine du chômage, à partir de 1992, se sont mises en place d'autres formes d'entreprises sociales axées autour de ce que l'on a appelé les programmes d'occupation donnant droit à un salaire, souvent très proches du marché premier du travail. Les programmes d'occupation se sont développés, dans certaines régions du moins, en quasi économie parallèle des services publics et associations. Le Seco a rapidement posé les limites de ce type d'organisation. Les programmes d'occupation sont donc devenus des programmes d'emploi temporaire ne justifiant pas d'un salaire mais donnant droit à des indemnités de chômage. De plus, ces PET doivent se positionner hors du marché concurrentiel et centrer leur action sur la requalification et le réentraînement du chômeur.

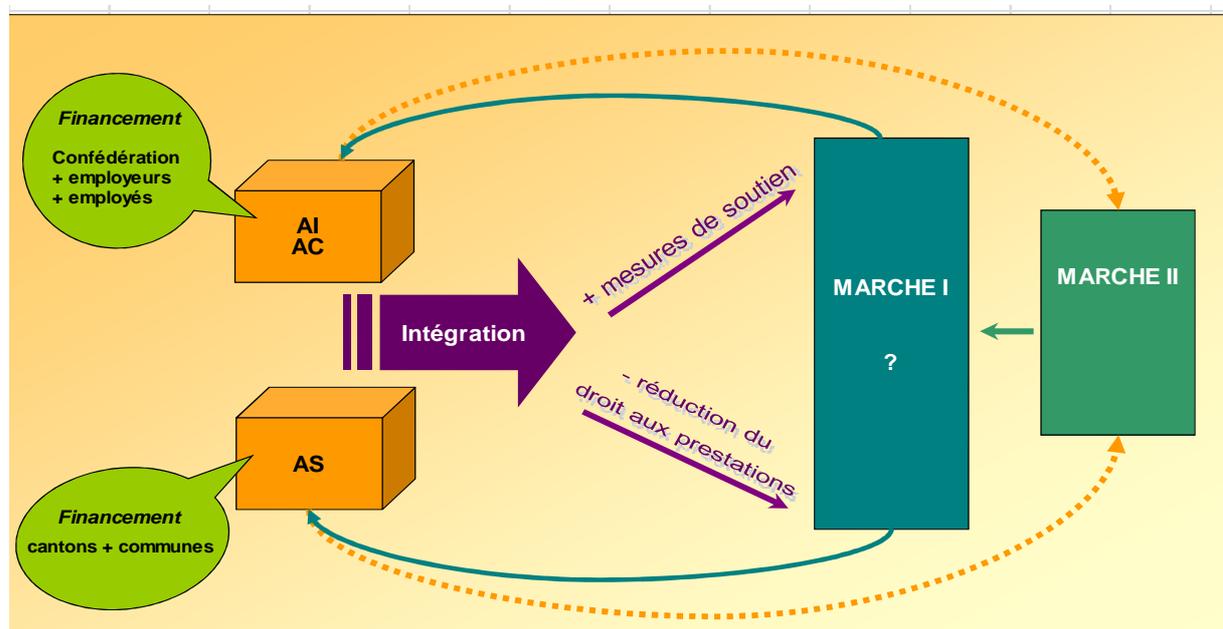
Pour faire face à cette nouvelle situation, les cantons ont réagi en mettant en place leurs propres mesures d'insertion dans le cadre des services publics ou parapublics. Ces programmes cantonaux reprenaient l'idée des anciens programmes d'occupation de l'assurance-chômage en ce sens qu'ils donnaient droit à un salaire et à un renouvellement du droit aux indemnités de l'assurance-chômage.

Ces différents avatars des anciens programmes d'occupation s'adressent à des personnes pour qui l'on peut espérer un retour sur le premier marché du travail. À l'autre bout de la chaîne, les révisions successives de l'assurance-invalidité mais aussi le durcissement des conditions de reconnaissance de l'aptitude au placement de l'assurance-chômage ont créé une nouvelle catégorie de personnes, inaptes au placement, non reconnues AI, incapables de répondre aux exigences d'un marché du travail normal. Ces personnes, provenant essentiellement de l'aide sociale, ont été intégrées dans une nouvelle forme d'entreprise sociale ne dépendant financièrement ni de l'AI, ni de l'assurance-chômage. Ces entreprises sociales regroupent à la fois des personnes ayant épuisé leurs droits aux prestations des différents régimes sociaux mais néanmoins aptes à exercer une activité professionnelle, avec un certain niveau de rentabilité, et d'autres pour lesquelles

l'objectif se limite à une activité de type occupationnel permettant le maintien des liens sociaux et la structuration du temps.

Ce raccourci est un peu caricatural, bien évidemment. Il permet néanmoins de comprendre pourquoi, sous le vocable « entreprise sociale » l'on retrouve aujourd'hui les structures d'évaluation ou de requalification des personnes, de véritables entreprises proches du premier marché du travail exerçant une activité dans le domaine des services, de l'hôtellerie, de la restauration, de l'entretien, du nettoyage, de la construction, voire d'ateliers, des ateliers protégés pour personnes au bénéfice de prestations AI et des structures d'occupation sans objectifs économiques réels mais qui permettent le maintien des réseaux sociaux et la structuration du temps.

On a vécu plus ou moins bien avec ces définitions boiteuses et les ambiguïtés qu'elles charriaient sans porter trop d'attention aux effets des portes tournantes qui en découlaient.



2. Article 23 al 3bis LACI

L'article 23 al 3bis de la loi sur l'assurance-chômage, entré en vigueur au 1er avril 2011, a brisé le cercle avec une seule phrase : « *Un gain réalisé dans le cadre d'une mesure relative au marché du travail financée par les pouvoirs publics n'est pas assuré* ».

En clair, ce nouvel article de loi oblige une clarification de la situation pour déterminer ce qui peut être reconnu comme entreprise intégrée au marché du travail et à l'économie et comme structure d'évaluation, de requalification ou d'occupation. L'appellation d'entreprise ne peut plus être revendiquée que pour les organisations faisant partie de l'économie et du marché du travail.

En d'autres termes, les organisateurs de mesures du marché du travail agissant pour le compte des services cantonaux de l'emploi et de l'assurance-chômage ne sont

pas des entreprises mais des structures de formation. Les personnes ne perçoivent pas un salaire mais des indemnités de chômage, qui ne génèrent pas de droit à de nouvelles prestations de l'assurance-chômage. De plus, ces structures ne peuvent avoir de réelles activités économiques étant donné l'obligation de non-concurrence à laquelle elles sont astreintes.

Les allocations d'initiation au travail (AIT) définies par l'article 65 de la loi ne sont pas considérées comme mesures du marché du travail et permettent le renouvellement de droit aux prestations de l'assurance-chômage. Cependant, ces AIT sont soumises à certaines conditions.

Elles sont fondées :

- sur un contrat à durée indéterminée (sauf cas particuliers);
- sur des salaires en usage dans la branche;
- sur l'octroi d'une subvention dégressive n'excédant pas en moyenne 40 %.

3. Entreprises reconnues

Ce principe de l'AIT, qui est une mesure individuelle, peut être étendu à des organisations pour définir ce qui peut être reconnu, ou non, comme entreprises sociales.

Les critères sont relativement simples :

- l'essentiel des charges de l'entreprise doit être couvert par le résultat de la production économique. On peut retenir la barre de 60 % par analogie à l'AIT;
- l'entreprise intervient sur le marché du travail ordinaire et est soumise aux règles de concurrence du marché;
- les salaires versés aux employés doivent correspondre à ceux en usage dans la branche ou être adaptés. Je reviendrai plus tard sur cette notion d'adaptation des salaires;
- l'entreprise doit pouvoir présenter une comptabilité mettant en évidence le fait que les coûts de production sont payés par le marché et les coûts d'encadrement nécessaires au réentraînement ou à la requalification des personnes sont payés par le secteur public.

3.1 Possibilités de soutien

Il en découle diverses possibilités d'intervention. Je prends l'exemple du canton du Valais car c'est celui que je connais le mieux. Je pense que des modèles analogues existent dans d'autres cantons.

- Pour être reconnue comme entreprise sociale, une organisation doit soumettre un concept et un business plan au Service de l'action sociale qui le donne pour analyse à un mandataire externe. Ce projet doit démontrer que :
 - 60 % des coûts généraux de l'entreprise, y compris l'amortissement des investissements, sont assumés par le résultat économique de l'entreprise, c'est-à-dire la production de biens ou services vendus sur le marché;

- le 40 % restant peut être couvert :
 - par les frais d'encadrement versés par le secteur social,
 - par des allocations d'initiation au travail versées également par le secteur social,
 - par une subvention dégressive du canton par le Service de l'action sociale pour permettre à l'entreprise de monter progressivement en puissance.
 Cependant, l'ensemble de ces aides publiques ne peut excéder 40 % des coûts globaux, en fait 45 % la première année.

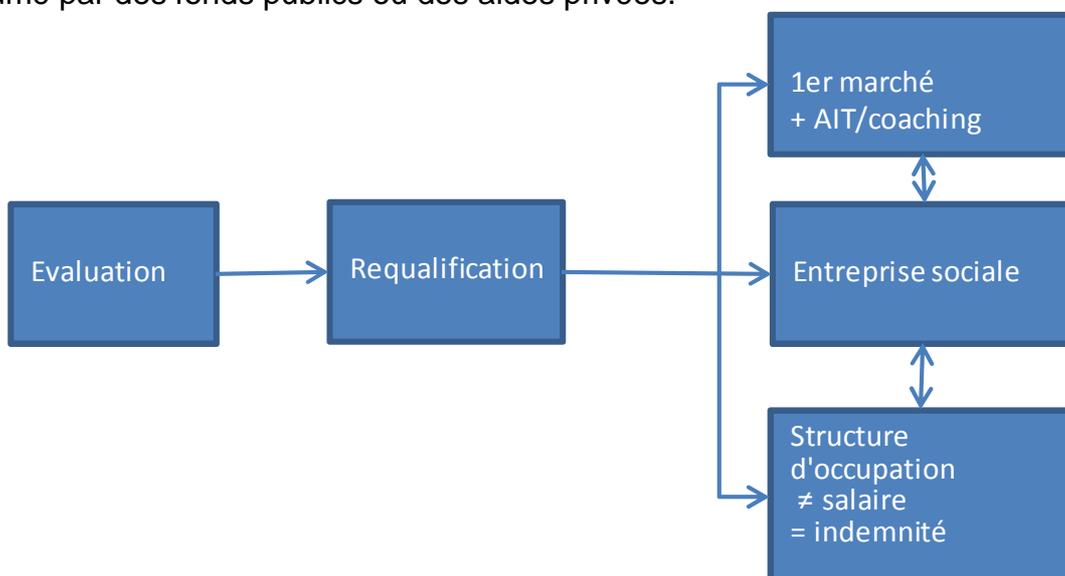
➤ Deuxième possibilité de soutien, l'octroi de mandats publics à des organisations publiques ou parapubliques comme les EMS, les crèches ou d'autres services. Ces mandats sont destinés à effectuer des tâches supplémentaires, impossibles à remplir dans le cadre des moyens ordinaires alloués à l'institution. Ils sont soumis aux conditions suivantes :

- engagement de personnel en recherche d'emploi ou au bénéfice de l'aide sociale, sur la base d'un CDI;
- versement des salaires en usage dans la branche;
- préférence à l'engagement donné à ces candidats en cas de renouvellement de postes fixes.

Cette présentation concerne les entreprises sociales intégrées au premier marché du travail. Il est cependant nécessaire de rappeler que, pour que le dispositif d'insertion professionnelle soit cohérent, il est indispensable de pouvoir s'appuyer sur différentes formes de prise en charge proposant l'évaluation et la requalification des personnes, l'insertion dans une entreprise sociale ou l'insertion dans un atelier d'occupation. Le retour total ou partiel à l'autonomie professionnelle d'une personne éloignée souvent depuis plusieurs années du marché du travail est en effet un processus qui passe par plusieurs étapes et demande du temps.

Il est indispensable également d'organiser un processus de passage, voire de retour d'une étape à l'autre.

Evidemment, pour ces structures non astreintes à un rendement, le déficit doit être assumé par des fonds publics ou des aides privées.



4. Risques et opportunités

Revenons aux entreprises sociales. Si les conditions de reconnaissance décrites précédemment sont relativement simples, les défis à relever le sont moins. J'en citerai cinq .

4.1 Détermination du salaire

- Pour les personnes au bénéfice d'une rente AI, le problème ne se pose pas vraiment. La rente est une déclaration d'incapacité de travail reconnue qui justifie un salaire adapté. De plus, l'invalidité concerne un champ de personnes relativement restreint (3 % de la population). Le domaine de l'invalidité peut également s'appuyer sur un seuil de tolérance élevé de la part des milieux économiques.
- Pour les personnes au chômage ou à l'aide sociale, le problème est plus complexe. L'incapacité de travail est non reconnue mais réelle. Ces personnes ne bénéficient pas d'une rente et, théoriquement du moins, le salaire versé devrait leur permettre d'assurer leur existence.
- Mais dans la pratique, si le salaire versé correspond aux usages de la branche, alors que la rentabilité réelle est diminuée, l'entreprise ne peut pas vivre. A contrario, si l'on adapte le salaire au rendement réel de la personne, le reproche de dumping salarial interviendra très vite, tant des milieux patronaux que syndicaux.

En conséquence, il est nécessaire de pouvoir évaluer et surtout faire valider l'adaptation du salaire par les partenaires sociaux. La procédure à mettre en place à cet effet nécessite un regard externe à l'entreprise.

4.2 Dumping

La suspicion de fausser les règles de la concurrence par des pratiques de dumping sur les prix pèse très souvent sur les entreprises sociales. Il y a effectivement un double risque à ne pas sous-estimer. Le premier est que les salaires soient inférieurs à la valeur réelle du travail, ce qui justifierait une fois encore que le salaire adapté soit établi sur des bases claires et reconnues. Le deuxième risque est que la prise en charge des coûts de production soit assumée de manière plus ou moins cadrée par les subventions publiques, d'où la nécessité déjà évoquée de pouvoir démontrer que les coûts de production sont assumés par le marché et les coûts de soutien et d'encadrement liés à la requalification de la personne, ou à ses limites personnelles, sont assumés par la collectivité.

4.3 Qualité de la production

Pour qu'une entreprise puisse vivre, elle doit vendre et donc fournir des prestations de qualité à un coût comparable à celui du marché. On peut faire appel bien sûr à la responsabilité sociale de l'acheteur mais sur la durée, ce seul critère ne suffit pas à la pérennité d'une entreprise.

Mais comment fournir des prestations de qualité en étant soumis aux conditions de concurrence du marché avec un personnel à rentabilité restreinte ou irrégulière ? C'est toute la difficulté de l'entreprise et du travail d'organisation qui justifie un encadrement renforcé financé par la collectivité.

4.4 Risque de ghetto

Le risque d'enfermement d'une entreprise sociale dans un ghetto est double. L'entreprise elle-même peut être marginalisée et considérée comme une institution sociale plus qu'une entreprise. Il y a risque de déficit d'image, néfaste tant à l'entreprise qu'aux personnes qui y travaillent. Il est donc indispensable de penser et de mettre en place un système de communication qui soit complètement intégré à la stratégie d'entreprise. Cette communication doit s'appuyer prioritairement sur la qualité de la production et non sur le statut particulier des personnes qui sont engagées.

Deuxième risque, pour la personne elle-même, l'entrée dans une entreprise sociale ou dans un atelier d'occupation ne devrait pas être un ghetto sans porte de sortie possible. Il ne faut pas se faire d'illusions, toutes les personnes ne pourront pas être réinsérées dans le marché premier du travail. Toutefois, la possibilité de le faire doit être intégrée au concept même de l'entreprise et au processus d'accompagnement et de mise en place chaque fois que cela est possible.

4.5 Risque économique

En définitive la réussite ou l'échec d'un projet d'entreprise sociale dépend aussi de sa viabilité économique. L'enjeu est donc de trouver un équilibre satisfaisant entre les objectifs sociaux à atteindre, qui respectent les limites des personnes engagées et les contraintes de rendement, qui assurent la pérennité économique de l'entreprise. Si elle fait faillite, il n'y a plus d'employeur et plus d'employés.

Un autre risque à prendre en considération est celui de se cantonner à des activités de sous-traitance pour le compte d'une entreprise du premier marché. Trop d'ateliers fonctionnent ainsi, notamment dans le domaine de la mécanique. Si l'entreprise mandante vient à connaître des difficultés, les premières mesures de restructuration toucheront les sous-traitants. Cette dépendance fragilise l'entreprise sociale dans ses perspectives de développement, ne lui permet pas de mener sa propre stratégie d'action et, enfin, la met fréquemment en position difficile pour négocier les prix dans un marché qui ne fait pas de cadeau.

5. Conclusion

Même si les paramètres qui permettent de déterminer quelles organisations peuvent être reconnues ou pas comme entreprises sociales sont relativement simples, la recherche de l'équilibre entre les objectifs sociaux d'un projet et sa viabilité économique se révèle assez complexe. Le seuil de 60% d'auto-couverture des coûts est exigeant. Il y a toujours le risque soit d'oublier quelque peu la dimension sociale de l'entreprise, soit au contraire d'occulter les contraintes de production et de qualité inhérentes à tout système économique. Se lancer dans cette aventure est un pari néanmoins passionnant. Il requiert la capacité de concilier les compétences sociales et d'autres moins familières de nos professions, comme la maîtrise du business plan,

du marketing, de l'organisation de la production, de la capacité de ne pas craindre les rigueurs de la concurrence. Il s'agit en définitive de faire entrer des projets sociaux dans le monde peu sentimental du business et de les faire reconnaître comme des partenaires à part entière de l'économie. Ce n'est pas gagné d'avance mais c'est un beau challenge, dont les premiers bénéficiaires seront les personnes aujourd'hui écartées du marché du travail.

VI. Berthoud: 15 ans d'expérience

Barbara Baumgartner, responsable de projets,
Stiftung intact, Innovation, Arbeit und Integration, Berthoud

La Fondation intact: 15 ans d'expérience

La Fondation intact fut lancée il y a 15 ans en tant que simple projet pour chômeurs. Partant de l'idée de proposer simultanément des offres pour une mobilité durable et écologique pour les pendulaires de Berthoud, ainsi que des places d'occupation pour personnes sans emploi, l'une des premières vélostations surveillées de Suisse fut ainsi créée en 1997 dans un ancien entrepôt. En septembre 1997 naissait le premier service de livraison à domicile à vélo de Suisse, qui permettait déjà de livrer 700 cabas aux clients jusqu'à la fin de l'année. Les deux programmes furent initiés par IG Velo (Pro Velo) et menés à bien par l'organisation Futura Emmental en tant qu'offre LACI (beco) avec des participant-e-s autorisés. En 1999, la vélostation, déjà bien établie, faillit être dissoute en raison de la cessation des activités de Futura Emmental. Le service de livraisons à domicile à vélo put être maintenu temporairement par des scouts et des bénévoles à l'aide sociale, et IG Velo (aujourd'hui Pro Velo Emmental) reprit dès début 2000 la responsabilité des offres de prestations. Celles-ci furent menées à bien par des personnes ayant été assignées par les services sociaux.

Durant les années suivantes, l'offre autour du vélo fut continuellement étendue: ainsi apparurent un service de coursiers professionnels à vélo, un atelier vélo ainsi que le projet à salaire journalier «*Recycling*». L'institution gagna en importance également par son offre en places d'intégration: la demande en places augmenta continuellement.

Dès 2001, l'offre de prestations se diversifia massivement. Un atelier de couture et un service de restauration s'ajoutèrent en tant qu'offres pour femmes au chômage de longue durée. Par ailleurs, un service de déménagement et de nettoyage fut mis en place. L'institution poursuit son développement. Le lien avec le vélo se relativisa. En conséquence, l'entreprise fut transformée en une fondation, le nom passant ainsi de «*Velostation Burgdorf Dienstleistungen*» à Stiftung intact.

L'exploitation comprend aujourd'hui huit domaines faisant appel à des chômeurs et chômeuses de longue durée à Berthoud: Expresskurier (coursiers à vélo), vélostation surveillée avec location de vélos électriques, service de livraisons à domicile à vélo, atelier vélo, recyclage, PROPR (service de nettoyage, déménagement et repassage), atelier et BTS (restaurant et service traiteur) et le restaurant Casino, dont l'exploitation professionnelle fait appel à d'autres programmes LACI. Dans la «*filiale*» de Langnau sont également proposés un service de livraisons à domicile à vélo, un atelier vélo, un PROPR et une location de vélos électriques. Un service de livraison est en train d'être mis en place dans la nouvelle filiale de Kirchberg.

En tant que partenaire stratégique de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale pour la région de l'Emmental, nous travaillons avec 45 communes limitrophes et organisations partenaires et offrons aujourd'hui 80 places d'occupation protégées. Les prestations de service proposées ne se différencient pas qu'en termes de contenu, mais aussi selon les exigences pour les participant-e-s.

La stratégie d'offre repose sur l'idée d'un modèle à niveaux avec une forte perméabilité interne. L'objectif est de proposer à l'ensemble des participant-e-s des possibilités d'intégration appropriées par une offre de travail large et diversifiée. Chaque participant-e devrait obtenir l'offre d'occupation adéquate. La palette d'offres s'étend de places de travail de faible niveau dans le domaine KIA (par inscription à court terme, par demi-journée) à des travaux exigeants et indépendants en passant par des places de niche accompagnées de près.

Le schéma figurant en fin de texte illustre le niveau d'exigence des places d'occupation pour les participant-e-s et le nombre approximatif de personnes travaillant dans les différents domaines. Les domaines Recycling et travail du bois (Holzverarbeitung) sont de très faible niveau et sont proposés sous forme de places à salaire journalier. Les «ateliers protégés», comme par exemple l'atelier vélo, proposent encore un cadre très structuré et une prise en charge élevée pendant le travail. Dans les domaines situés plus haut, comme par exemple le service de livraisons à domicile à vélo, les exigences sont proches de celles du marché du travail primaire. Indépendance et flexibilité y sont exigées, ponctualité et fiabilité sont une nécessité absolue. Plus haut ne se trouvent que les places de travail externes dans le premier marché du travail, coordonnées par les organisations partenaires SAH et HEKS. Le réseau d'emploi s'adresse avant tout à des personnes étant plus stables et nécessitant moins de prise en charge, ou se trouvant prêtes pour entrer dans le premier marché du travail.

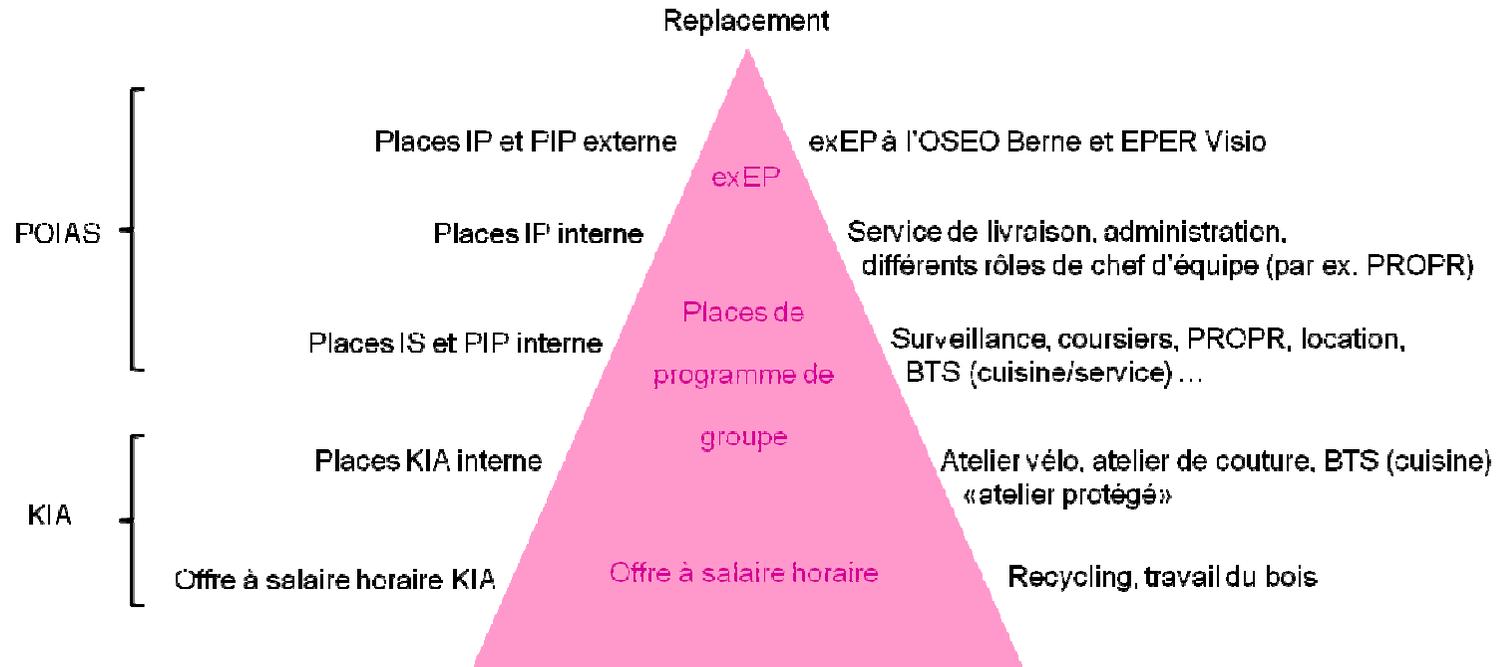
La perméabilité interne entre les domaines est importante. Ainsi, il est par exemple possible qu'un-e participant-e commence dans le Recycling et «se hisse» peu à peu jusque dans l'exploitation externe.

Deux traits essentiels caractérisent l'offre de travail de la Fondation intact:

- a. Chaque participant-e se voit attribuer à son arrivée une activité appropriée et une personne de référence. De leur côté, les personnes de référence sont liées à une activité fixe et accompagnent les participant-e-s dans leur travail quotidien. Ce contact étroit entre référent et participant et l'expérience commune du travail quotidien sont une caractéristique centrale du travail d'encadrement dans la Fondation intact. Ainsi, il est possible de faire rapidement une estimation différenciée des ressources disponibles et des déficits, de poser des objectifs raisonnables et réalistes et de vérifier ces derniers de manière conséquente.
- b. Tout ce que les participant-e-s produisent a une valeur. Toutes les prestations de service et tous les produits réalisés par les participant-e-s se font sur commande ou sont destinés à la vente (orientation à un client final).

Avec ses offres, la Fondation intact apporte dans de nombreux cas un véritable service public, garantissant à la population un avantage direct et procurant aux participant-e-s un travail significatif avec une grande **acceptabilité**. Ainsi, la Fondation intact s'est rendue presque indispensable dans l'Emmental: les livreurs à vélo et la vélostation surveillée font partie du paysage urbain et les nombreuses prestations de service apportent une véritable plus-value à la population.

Stratégie 2013
Modèle à niveau d'intact



- POIAS Programmes d'occupation et d'insertion (le canton finance)
- KIA Programmes d'intégration des communes (les communes financent, le canton apporte une contribution financière)
- exEP Places d'occupation externes (dans le marché du travail primaire)

BI: intégration professionnelle
 BIP: intégration professionnelle avec perspective
 SI: intégration sociale

VII. Conclusion

Martine Kurth, secrétaire générale de l'ARTIAS



Le Département fédéral de l'intérieur a mené lundi une table ronde de bilan et perspectives pour l'an II de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.

En lisant le rapport de l'OFAS qui a servi de base de travail à cette table ronde¹, j'ai été frappée par une phrase (p.10): au chapitre Insertion professionnelle et intégration sociale, il est mentionné: "*ici, l'accent doit porter sur les jeunes adultes bénéficiant de l'aide sociale et sur les entreprises sociales*".

Ce matin, Sandra Spagnol a cité le message du Conseil fédéral de 1982, à l'appui de la création de la LACI, message qui, faisant allusion aux mesures préventives (actuelles mesure du marché du travail), soulignait: «*Dans la pratique, de tels programmes revêtent une grande importance, notamment en ce qui concerne l'intégration dans la vie active des jeunes chômeurs et de ceux dont l'aptitude au placement est réduite*».

1982-2012... Juste trente ans. Des jeunes chômeurs de 1982, pour lesquels il fallait inventer des mesures préventives, on passe en 2012 aux jeunes adultes bénéficiant de l'aide sociale sur lesquels doit porter l'accent d'insertion professionnelle...

Je ne sais pas si ces deux phrases, à 30 ans d'écart, si ce glissement, des jeunes chômeurs aux jeunes à l'aide sociale, est le symbole d'un échec, mais il n'est en tous cas pas le résultat d'une politique remarquablement efficace... sauf en matière de transferts de charges...

Peut-être nous faut-il donc envisager de réfléchir autrement.

Ce que j'ai entendu aujourd'hui, c'est que le travail social peut, doit développer un discours offensif, qui lui permette de se poser en partenaire d'autres politiques publiques.

Que le travail social peut, doit avoir le courage de sortir des chemins balisés, pour inventer, créer. Qu'il doit, pour cela, prendre des risques, apprendre d'autres mondes et investir des domaines qui ne lui sont pas exactement familiers.

Cet espoir, je l'ai retenu en écoutant Barbara Baumgartner. A Berthoud, ce qui était au départ un «*simple*» programme pour chômeurs est devenu un pilier majeur d'une politique publique d'avenir, celle de la mobilité douce. L'intégration n'est pas ici une verrue posée dans un coin faute de mieux, mais le carrefour de politiques publiques multiples, qui se complètent et s'enrichissent mutuellement.

¹ «*Prévention et lutte contre la pauvreté en Suisse: bilan des efforts menés depuis 2010 et prochaines étapes*». C'est ce rapport qui a servi de base de discussion lors de la table ronde menée lundi par le Département fédéral de l'intérieur, pour les deux ans de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

Cet exemple m'incite à rêver: et si, avec un peu de réflexion prospective, nous faisons de la lutte contre l'exclusion le cœur de politiques publiques d'avenir, en investissant quelques-uns des domaines qui seront incontournables demain, comme le développement durable par exemple.

Ou, pour le dire autrement, si les exclus d'aujourd'hui devenaient les moteurs du changement pour demain. C'est peut-être là un défi à la mesure du travail social.

J'aimerais encore vous remercier pour votre présence et votre attention tout au long de cette journée. Remercier également les oratrices et orateurs, ainsi que notre animateur, qui nous ont offert leurs compétences, leurs réflexions et leur temps, ainsi que toutes celles et ceux sans qui cette journée n'aurait pas eu lieu.

Je vous souhaite de fructueuses réflexions, et un bon retour chez vous.