

Acte de la journée d'automne du 22 novembre 2012

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

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

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 svizzerza delle istituzioni dell'azione sociale
Conferenza svizra da l'agid sozial

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.