

Actes de la journée

Crise et reprise: oser la formation

Le rôle de la formation et
de la requalification pour les
bénéficiaires de l'aide sociale aussi

Animation de la journée:
Laurent Bonnard, journaliste

Jeudi 19 novembre 2009
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

Table des matières

- I. **Introduction: oser la formation, c'est viser à long terme**
Roger Nordmann, conseiller national et président de l'ARTIAS

- II. **Crise financière et économique: état de la situation et perspectives**
Jean-Pierre Ghelfi, économiste, président du Conseil d'administration de la Banque cantonale neuchâteloise

- III. **L'importance de la formation du point de vue de l'aide sociale: l'exemple vaudois en faveur des jeunes adultes**
Françoise Jaques, cheffe du Service de prévoyance et d'aide sociales, VD

- IV. **Période de crise: une opportunité pour la formation et la requalification?**
Jacques-André Maire, conseiller national, chef du service de la formation professionnelle et des lycées, NE

- V. **Quelles leçons tirer des années 90 pour la politique actuelle en termes de formation, marché de l'emploi et chômage**
Olivier Nussbaum, responsable placement et coordination, SECO

- VI. **La réinsertion professionnelle durable des bénéficiaires de l'aide sociale par la formation: défis et opportunités**
Alain Kolly, directeur de l'action sociale, Hospice général, GE

- VII. **Et d'un point de vue politique, quels moyens d'action, quelles réflexions?**
Martine Brunshawig-Graf, conseillère nationale, GE

I. Introduction: Oser la formation, c'est viser à long terme

Roger Nordmann, conseiller national et président de l'ARTIAS

L'aide sociale et l'assurance chômage sont confrontées à une inadéquation paradoxale en apparence:

- D'une part, il y a des gens qui ne trouvent pas de travail et qui sont au chômage ou à l'aide sociale pour une longue durée. Leur situation s'explique dans une large mesure par l'insuffisance de leurs qualifications: par exemple, deux tiers des jeunes adultes à l'aide sociale n'ont pas achevé de formation secondaire II (c'est-à-dire l'apprentissage ou équivalent).
- D'autre part, les entreprises peinent toujours à trouver la main-d'œuvre dont elles ont besoin. Même en période de crise économique, la recherche de main-d'œuvre qualifiée est un défi pour les entreprises, sauf peut-être dans quelques secteurs. Ce problème explique la forte immigration de ces dernières années. Les entreprises sont allées chercher des forces qualifiées à l'étranger, parfois aussi, il ne faut pas se le cacher, pour raboter sur la masse salariale.

Vous l'avez bien compris, cette situation n'est paradoxale qu'en apparence seulement: on ne peut pas occuper un poste exigeant des qualifications élevées avec une personne qui ne présente de loin pas les qualifications requises.

En période de haute conjoncture, cette inadéquation apparente s'est résolue de la manière suivante: les entreprises ont fait venir de la main-d'oeuvre qualifiée de l'étranger. Quant à l'assurance chômage et aux services sociaux, ils ont focalisé leurs efforts sur la réinsertion immédiate sur le marché du travail, en profitant du fait qu'il y avait aussi quelques postes à repourvoir pour du personnel peu qualifié: la priorité était largement donnée au retour immédiat à l'emploi. Pour l'assurance-chômage, cela découle de la volonté du législateur, alors que dans l'aide sociale, c'est plutôt une pratique qui s'est installée notamment sous la pression budgétaire et politique. On n'hésite pas à interrompre des formations, même courtes, lorsqu'une opportunité de job se présente. À court terme, cette stratégie de «*l'insertion immédiate*» semble raisonnable: on se dit que tant qu'à faire, c'est encore en travaillant que l'on s'insère le mieux. Mais est-ce vraiment le cas? Qu'en est-il sur la durée?

La crise agit aujourd'hui comme un prisme révélateur du manque de solidité de cette stratégie de la réinsertion immédiate, cela pour trois raisons:

1. Lorsque elles licencient, les entreprises essaient logiquement de garder les collaborateurs les plus qualifiés. Corollaire, les moins qualifiés sont les plus menacés de perdre leur emploi.
2. Dans un contexte qui offre aux entreprises un certain choix au moment d'engager, ces dernières ne se gênent pas pour rechercher les personnes les plus qualifiées pour les postes qu'elles ont à repourvoir. (En évitant toutefois d'engager des travailleurs indigènes surqualifiés, ce qui explique que des personnes très bien qualifiées peuvent, elles aussi, être frappées de chômage de longue durée). Globalement, ce sont évidemment les personnes sans qualification qui ont tendance à rester sur le carreau.
3. Enfin, lorsqu'une personne peu qualifiée parvient à trouver un emploi, l'expérience montre qu'elle a une probabilité accrue de perdre à nouveau son emploi et de retomber dans une situation où elle doit faire appel à l'assurance-chômage ou à l'aide sociale.

La concomitance de ces trois phénomènes contribue à installer durablement les personnes concernées dans la précarité.

La crise économique actuelle nous donne l'occasion de reconsidérer cette stratégie de l'insertion immédiate. Du moment qu'il y a de toute façon des personnes qui restent un bon moment au chômage ou à l'aide sociale faute de postes de travail en nombre suffisant, autant tirer profit de ce temps pour les requalifier sérieusement. Par sérieusement, je n'entends pas une simple requalification qui permette juste à la personne de trouver éventuellement un emploi précaire, mais bien une requalification ambitieuse qui permette à la personne concernée de franchir un ou plusieurs paliers de compétences, en apprenant un métier, ou dans certains cas un nouveau métier.

Il s'agit bien d'un nouveau basculement de paradigme à accomplir.

Un premier basculement avait eu lieu suite à la crise du début des années 1990: on était alors passé du système du timbrage au soutien actif à la recherche d'emploi dans le cadre des ORP. Mutatis mutandis, le même basculement avait eu lieu peu après dans l'aide sociale. Ces mesures d'insertion incluent certes des éléments de formation, mais le plus souvent à court terme avec l'objectif ferme d'arriver le plus rapidement à l'insertion. Les esprits critiques auraient tendance à dire qu'il s'agissait de «faire du chiffre» au détriment de la qualité de cette insertion.

Le deuxième basculement implique clairement une vision à plus long terme: on admet qu'il s'agit d'une véritable requalification, qui peut durer dans certains cas plusieurs années. Ainsi, il doit devenir possible de financer un apprentissage plutôt que de laisser se dégrader une situation à l'aide sociale. Et de se donner les moyens d'accompagner ce processus pour qu'il réussisse, comme nous l'expliqueront tout à l'heure plusieurs orateurs. Y compris en assurant aux personnes concernées les moyens d'existence pendant le temps de la requalification.

Suivant les cas de figure, il faut parfois débiter avec les fondations. Vous avez compris, je fais allusion ici aux connaissances de base, en particulier à la lecture, à l'écriture et au calcul, mais aussi aux autres compétences de base répondant au doux anglicisme de «*Basic Skills*», comme l'informatique, les compétences linguistiques et celles de communication. Avec ma casquette de président de la Fédération suisse lire et écrire, je me dois de rappeler qu'on oublie trop souvent les fondations: on échafaude des plans de formation ou de requalification, et le projet patine parce que, en réalité, il n'est pas ancré sur des bases solides. J'insiste lourdement sur cette dimension, parce que les problèmes d'illettrisme demeurent hélas un tabou: il faut toujours vérifier la solidité des compétences de base avant de monter un projet de formation ou de requalification professionnelle.

Vu la perspective étroitement comptable à laquelle le «*New public management*» nous a habitués, une telle politique n'est pas rentable, parce que les personnes concernées ne s'affranchissent pas immédiatement, c'est-à-dire dans l'exercice comptable, du soutien public. À ce stade du raisonnement, il est permis de s'interroger sur la pertinence du critère de la rentabilité pour juger de toute chose. Si l'on retient malgré tout ce critère de la rentabilité, mais en le posant dans une perspective sociétale plus large et axée sur la durée, on s'aperçoit alors qu'il peut tout à fait être satisfait: une personne de 40 ans que l'on requalifie pendant trois ans moyennant un investissement de plusieurs dizaines de milliers de francs peut ensuite

regagner son autonomie, gagner sa vie, payer des cotisations sociales et même des impôts pendant une vingtaine d'années jusqu'à la retraite. C'est donc une démarche éminemment rentable.

Vous objecterez évidemment que ce n'est pas toujours faisable, ce qui est juste. Mais il existe un nombre considérable de cas dans lesquels une telle démarche est effectivement praticable, moyennant la volonté de la personne concernée et un encadrement adéquat.

L'objectif de cette journée est justement d'échanger les expériences les plus récentes dans ce domaine en pleine évolution, en particulier pour les jeunes adultes.

Comme le terrain est déjà en train de tester concrètement ce deuxième basculement de paradigme, j'aimerais conclure mon intervention en évoquant le troisième basculement de paradigme, que j'appelle de mes vœux. Il consiste à intervenir en amont pour donner à la population faiblement qualifiée des opportunités d'améliorer son niveau de qualification avant de perdre son emploi.

Les analyses statistiques montrent que l'on est actuellement dans une situation absurde: ce sont les personnes les plus qualifiées qui suivent le plus de formations continues, alors que les personnes les moins qualifiées n'en suivent quasiment pas. Il faut dans ce pays une stratégie de soutien à la formation continue pour corriger ce biais. Pascal Couchepin s'y opposait pour des raisons assez obscures qu'il a bien tenté une fois de m'expliquer, mais que je n'ai pas vraiment comprises. Au Conseil fédéral, il était parvenu à empêcher la publication d'un premier rapport faisant simplement l'état des lieux de la formation continue. Ce n'est qu'après son départ que le Conseil fédéral a autorisé le Département de l'économie publique à sortir ce rapport. Il faut dire qu'entre-temps, les commissions de l'éducation, de la science et de la culture du Conseil national et du Conseil des Etats avaient perdu patience et décidé de préparer elles-mêmes la future Loi sur la formation continue, par le biais d'une initiative parlementaire. On rappellera ici que cette exigence figure depuis 2006 dans la Constitution.

II. Crise financière et économique: état de la situation et perspectives

Jean-Pierre Ghelfi, économiste,
Président du Conseil d'administration de la Banque cantonale neuchâteloise

Le principal enseignement de la crise financière qui a violemment atteint l'ensemble du monde depuis l'été 2007 est que le système financier, dans chaque pays, mais aussi au niveau mondial, est ce que les économistes appellent un «*bien public*».

Par bien public, il faut entendre un service ou une fonction qui est nécessaire, voire indispensable au bon fonctionnement de l'ensemble de la société.

Les systèmes de production et de distribution de l'électricité ou de l'eau potable sont des biens publics. On peut en dire autant des systèmes de santé ou d'éducation, de transports ou de télécommunications.

Un bien public n'est pas nécessairement géré par les pouvoirs publics. Il peut aussi être assuré et assumé par des entreprises privées. Dans cette hypothèse, les sociétés privées doivent être soumises à des contrats de prestations qui comportent en particulier l'engagement d'assurer la permanence et la continuité du service concerné.

L'idée de bien public est assez évidente pour tout un chacun si l'on évoque l'électricité ou l'eau, ainsi que pour les autres services qui viennent d'être mentionnés. La même évidence ne saute en revanche pas aux yeux lorsqu'on parle du système financier.

Pourtant, l'examen de la crise actuelle montre très clairement que l'action des gouvernements et des banques centrales ne peut s'expliquer et se justifier que parce qu'ils ont considéré qu'il était inconcevable de laisser s'effondrer leur système financier. Dans le cas contraire, le fonctionnement de l'économie et de la vie quotidienne des individus aurait été paralysé.

Le fait que l'Etat (au sens large) doive intervenir pour assurer la continuité d'un service parce que celui-ci est considéré comme indispensable au fonctionnement de la société équivaut à définir la nature et les caractéristiques d'un bien public!

Cette approche est peut-être nouvelle (?). Elle m'est apparue en étudiant les caractéristiques de la période troublée que nous vivons. Elle résulte aussi de l'évolution du système financier qui, d'essentiellement national il y a encore une cinquantaine d'années, s'est progressivement interconnecté et mondialisé. Ce n'est pas par hasard que les gouvernements et les banques centrales ont réagi sinon de manière concertées, du moins en adoptant des mesures analogues les unes aux autres.

Paradoxalement (la vie est pleine de paradoxes!), cette idée résulte aussi d'une démonstration par l'absurde. La crise montre en effet que les marchés financiers ont été incapables d'autorégulation. Donc s'ils ne parviennent pas à s'autoréguler, il faut que l'Etat intervienne pour pallier leurs déficiences. Et l'Etat n'a de raison d'intervenir que s'il s'agit d'un bien public. CQFD!

Au vrai, j'imagine qu'on aurait pu tirer déjà depuis longtemps une telle conclusion. La multiplicité des crises financières au cours des derniers siècles aurait pu nous mettre la puce à l'oreille. Peut-être y a-t-il des domaines où il faut beaucoup de temps et

l'accumulation de beaucoup de malheurs pour déciller nos yeux. Notamment lorsqu'il s'agit de questions qui touchent à l'argent...

Pour comprendre, on plutôt pour tenter de comprendre ce qui s'est produit depuis l'été 2007, il est nécessaire de remonter à la crise des années 30. Rien de tel que le temps long – la longue durée – pour saisir le présent!

De la crise des années 30 aux «Trente glorieuses»

La crise des années 30 et les traumatismes qui y sont liés ont durablement influencé notre représentation de l'économie. L'idée qui prévalait très largement jusqu'à cette période était que le fonctionnement «naturel» de l'économie assurait un équilibre durable de plein emploi. La crise a mis à mal cette conception. John Maynard Keynes, en 1936 – donc lorsque la crise était largement dépassée – a théorisé ces observations et montré que l'économie, en réalité, ne parvenait pas spontanément à un niveau d'équilibre de plein emploi. L'intervention de l'Etat était de ce fait indispensable pour corriger des faiblesses ou des insuffisances propres à l'économie de marché.

Au sortir de la 2^e guerre mondiale, et pour la double raison de la crise et de la guerre, les Etats contrôlaient et dirigeaient des pans entiers de l'économie. Les échanges commerciaux étaient tombés à des niveaux très bas, l'accès aux matières premières et aux moyens de paiements était difficile, restreint, contrôlé, contingenté.

Le redémarrage des économies nationales intervient ainsi dans un cadre assez dirigiste. Les restrictions aux échanges ne sont levées que très lentement. Les contrôles des capitaux et des devises subsistent dans la plupart des pays jusque dans les années 60, voire au-delà.

C'est pourtant durant cette période, qui va en gros de 1945 à 1975, que se produit la plus longue et la plus intense phase de croissance de l'économie, connue sous le nom des «*Trente glorieuses*», selon l'appellation de Jean Fourastié.

Je me permets d'insister - en raison en particulier de la myopie évoquée précédemment - l'accumulation de richesses la plus importante de l'histoire s'est produite non pas dans le cadre de marchés libéralisés, mais de marchés plus ou moins contrôlés, réglementés, administrés (avec des variations assez importantes selon les pays).

L'autorégulation des marchés

En dépit de cette réussite spectaculaire, les tenants de l'économie libérale n'ont pas modifié leurs positions. Dès les années 70, au fur et à mesure que le souvenir de la crise des années 30 s'éloigne et que les blessures de la guerre sont pansées, les doctrines du libéralisme économique reviennent en force, aux Etats-Unis en premier lieu. Les écrits se multiplient qui défendent la supériorité du marché sur les interventions de l'Etat.

S'impose ainsi, à nouveau, progressivement, l'idée que les marchés fonctionnent d'autant mieux que l'Etat n'intervient pas et que s'il y a des ratés dans le fonctionnement de l'économie, c'est parce que l'Etat en fait encore trop. Autrement dit, moins l'Etat en fait, mieux c'est. C'est au cours de cette période que les «*prix Nobel d'économie*» récompensent presque systématiquement les auteurs qui traitent de l'efficience des marchés! Ou ce qu'on appelle aussi l'autorégulation des marchés. Ces anciennes théories remises au goût du jour font florès d'abord et surtout dans le secteur financier qui sera de plus en plus déréglementé, libéralisé et ouvert sans restriction à la concurrence internationale. Il en résultera une créativité de plus en plus exubérante, incontrôlable et incontrôlée.

Il serait erroné de croire ou d'imaginer que les querelles de doctrines ou de théories économiques (pour simplifier entre le keynésianisme et le (néo)libéralisme) ne portent que sur les modalités de fonctionnement et de gestion de la sphère économique. Ces querelles expriment au moins autant sinon davantage des divergences politiques, voire philosophiques.

Les mesures prises aux Etats-Unis dans le cadre du New Deal de Roosevelt pour lutter contre la crise des années 30, la théorie de Keynes sur les équilibres de sous-emploi ainsi que l'économie administrée issue de la 2^e guerre mondiale ont toutes pour effet de légitimer l'intervention des pouvoirs publics dans l'économie. Cet interventionnisme n'a jamais été admis dans les cercles conservateurs des Etats-Unis qui assimilent interventionnisme à communisme. Sur le fond, rien n'a d'ailleurs changé. Voyez les critiques invraisemblables adressées aujourd'hui au Président Obama à l'encontre de ses projets de réforme de l'assurance-maladie, qui vont jusqu'à prétendre qu'il veut introduire le communisme aux Etats-Unis, alors que, au mieux, il tente d'instaurer un système d'assurance-maladie qui s'apparenterait à celui que nous avons chez nous!

Le déroulement de la crise

Film (incomplet) des événements:

2007

- Les prémisses de la crise apparaissent en février 2007, avec l'annonce de problèmes de solvabilité de New Century Financial, un établissement spécialisé dans le financement hypothécaire.
- En juin 2007, deux hedge funds de la banque d'affaires Bear Sterns, spécialisés dans les crédits hypothécaires subprime, sont fermés. Cet événement amène à se poser des questions sur l'ensemble du financement des crédits subprime.
- Le 9 août 2007, la banque française BNP-Paribas gèle trois de ses fonds d'investissements exposés aux subprimes. Cette décision déclenche un premier vent de panique sur les marchés internationaux. Début de la «*crise du crédit*»; les banques internationales commencent de se regarder en chiens de faïence, c'est-à-dire se mettent à douter de leur solvabilité respective.

- En septembre 2007, le marché interbancaire (c'est-à-dire le marché sur lequel les banques prêtent et empruntent à court terme pour placer leurs surplus de liquidités et faire face à leurs échéances) se détériore au point que l'on s'interroge sur la survie des banques hypothécaires. La Banque centrale d'Angleterre vole au secours de l'un de ces établissements, la Northern Rock, qui sera finalement nationalisée en février 2008.
- A partir de cette date, les banques centrales ouvriront très largement les vannes du crédit pour permettre aux banques commerciales de pouvoir emprunter les montants dont elles ont besoin pour faire face à leurs engagements, et éviter ainsi l'implosion du système financier mondial.
- Dès l'automne, les prix de l'immobilier commencent de s'effondrer dans tous les pays qui avaient connu une spéculation intense au cours des années précédentes (Etats-Unis, Angleterre, Irlande, Espagne en particulier).
- Le 1^{er} octobre, l'Union de banques suisses SA annonce qu'elle provisionne 4 milliards de francs pour couvrir des pertes. En fin de compte, les pertes sur 2007 et 2008 dépasseront 55 milliards de francs.
- Le 24 octobre, la banque d'affaires américaine Merrill Lynch annonce des pertes pour 8 milliards de \$. Pour l'ensemble des banques américaines, on parle de pertes potentielles de 100 à 200 milliards de \$. Le chiffre actuel tourne autour de 2000 milliards de \$.

2008

- En mars 2008, de nouveaux établissements spécialisés dans le financement hypothécaire annoncent des pertes importantes. La cinquième banque d'affaires américaine, Bear Sterns est sauvée de la faillite le 16 mars par la Fed, et reprise par la banque d'affaires américaine Morgan Stanley.
- Le 9 juin, LehmanBrothers annonce une perte de 3 milliards de \$.
- La détérioration du marché hypothécaire conduit le Trésor américain à mettre sous tutelle les deux agences fédérales de financement hypothécaire Freddie Mac et Fannie Mae, détentrices ou garantes de 5400 milliards de crédits hypothécaires.
- Le 14 septembre, la banque LehmanBrothers, vieille de 158 ans, est mise en faillite. Le lendemain, MerrillLynch est reprise par Bank of America. Dix-huit mois plus tôt, en février 2007, le cours de l'action de LehmanBrothers avait atteint son plus haut niveau historique!
- Les 16-17 septembre, le gouvernement américain nationalise l'assureur AIG. Il lui fournira plusieurs avances qui finiront par totaliser près de 200 milliards de \$.
- Le 21 septembre, le Trésor américain annonce un plan de rachat des créances douteuses des banques pour plusieurs centaines de milliards de \$.
- Le 28 septembre, les gouvernements belge, néerlandais et luxembourgeois sauvent la banque Fortis de la faillite.
- Le 12 octobre, les gouvernements des pays de l'Union européenne annoncent un plan en trois volets pour stabiliser le système financier: injections de liquidités, garantie de l'Etat pour les prêts interbancaires, recapitalisation de nombreuses banques.

- Le 16 octobre, le Conseil fédéral et la Banque nationale suisse annoncent qu'ils apportent un soutien de près de 70 milliards de francs pour recapitaliser l'UBS et pour reprendre des créances douteuses.
- Les 14-15 novembre, les pays du G20 font part de leur intention de renforcer la surveillance bancaire.
- Le 24 novembre, le trésor américain avance 326 milliards de \$ à Citigroup pour éviter sa faillite.

2009

- Le 19 janvier, la Royal Bank of Scotland annonce une perte de 28 milliards de £ pour 2008. Le gouvernement britannique entre dans le capital de la banque à hauteur de 70%.
- Le 10 février, le Secrétaire au Trésor américain annonce un plan de sauvetage du secteur financier.
- Le 27 février, le gouvernement américain entre dans le capital de Citigroup à hauteur de 36%.
- Le 7 mars, le gouvernement britannique engage une nationalisation partielle de Lloyds Banking Group, la première banque de détail du pays.
- Le 28 mars, le gouvernement allemand engage la nationalisation de Hypo Real Estate.

Endettement, désendettement

Le film des événements est par nature descriptif. Il n'explique ni le comment ni le pourquoi de cette descente aux enfers qui a amené le secteur financier mondial au bord du gouffre.

L'économie, au niveau global, a enregistré une longue période de croissance quasi ininterrompue. Les cours des actions sur le marché boursier helvétique ont pratiquement décuplé entre 1980 et 2000. L'immobilier dans de nombreux pays a connu un boom de longue durée.

Qu'est-ce que cela signifie? Fondamentalement, cela signifie que les revenus des gens et des ménages, la rentabilité des entreprises et des établissements financiers s'est accrue. En bref, davantage de richesses ont été créées.

Etant plus riches, ou ayant le sentiment de l'être, les ménages dépensent plus. Ils s'endettent en particulier, mais pas seulement, pour devenir propriétaires immobiliers. Les entreprises s'endettent pour développer leurs activités et engager des investissements qui leur permettront de faire face à l'augmentation attendue de la demande. Les Etats augmentent leurs dépenses pour renouveler leurs infrastructures et répondre aux demandes sociales.

Pour approcher l'ampleur du phénomène, il faut se situer à l'échelle mondiale. Ces dépenses d'investissements des ménages, des entreprises, des Etats concernent

peu ou prou tous les pays de la planète. Donc 200 Etats, des dizaines de millions d'entreprises, des milliards de ménages. La plupart ont soif de prospérité, ou simplement de moins de pauvreté. Pensez aux pays d'Europe de l'Est, à ceux d'Asie, à ceux d'Amérique latine, à ceux d'Afrique. Ce qui représente des investissements gigantesques, publics et privés, pour sortir de la pauvreté et de la pénurie. La soif d'emprunts est énorme.

Depuis les années 80, le système financier n'a cessé d'innover et de créer des instruments les plus variés pour faire face à cette demande quasi infinie. Ces innovations financières, couplées avec la foi dans les capacités autorégulatrices des marchés et l'idée que les banques centrales disposaient des instruments nécessaires pour éviter de nouvelles crises sérieuses, ont conduit à un empilement considérable de l'endettement. Empilement de dettes favorisé par des taux d'intérêt situés à des niveaux avantageux, par des possibilités de crédits abondantes et par un risque d'inflation considéré comme limité.

Nous sommes là au cœur du processus qui a conduit à la crise actuelle. Quand tout va bien pendant de nombreuses années, quand on pense que tout va continuer de bien aller, quand on part de l'idée que les emprunts seront honorés, quand on considère que ces emprunts permettront de créer de nouvelles richesses, l'appréciation du risque inhérent à toute opération commerciale et financière s'érode. C'est évidemment à ce moment-là que le risque réel redevient le plus grand et que la mécanique peut exploser.

On ne saura probablement jamais à combien se sont montés les crédits qui ont été consentis aux Etats, aux ménages et aux entreprises. Probablement à plusieurs dizaines de milliers de milliards de francs. Estimation que j'infère des milliers de milliards de francs dont les Etats et les banques centrales ont eu besoin pour secourir les établissements financiers dont la solvabilité était compromise.

Mes propos jonglent avec les milliers de milliards. Ce sont des sommes si énormes qu'on a beaucoup de peine à se les représenter. Pourtant, il le faudrait! Je vous donne quelques indications pour établir des points de comparaison. Le PNB mondial est de l'ordre de 70'000 milliards de francs. La chute de la valeur des actions sur les bourses mondiales de début 2008 à mars 2009 est estimée à 30'000 milliards de francs. On peut aussi prendre en compte la chute des prix dans l'immobilier qui a présenté quelques 11'000 milliards de francs de moins-value (calculs de la banque GoldmanSachs). Ensemble, ces pertes excèdent largement la moitié du PNB mondial. Il n'y a jamais eu auparavant une destruction aussi considérable de valeur.

Ces pertes de valeur ont des effets ravageurs car l'acquisition des actifs en question (titres boursiers, immeubles) a été largement financée par des emprunts. La situation normale est que la valeur des actifs excède celle des passifs (les dettes). Or lorsque les prix des actifs s'effondrent, le montant des dettes reste, lui, inchangé. La relation s'inverse: les actifs ne couvrent plus les passifs. Les ménages et les entreprises doivent donc restreindre leurs dépenses pour rembourser progressivement leurs créanciers. A lui seul, ce processus de désendettement peut prendre des années; il pèse forcément sur la conjoncture économique.

Pourquoi personne (ou presque) n'a rien vu venir?

La question suivante qui est (ou a été) sur toutes les lèvres est celle que la Reine d'Angleterre a résumé ainsi en novembre 2008 lorsqu'elle s'est rendue à la célèbre London School of Economics: «*Pourriez-vous m'expliquer pourquoi des gens aussi savants que vous n'ont pas été capables de prévoir ce qui allait se passer?*».

Si la Reine d'Angleterre avait lu régulièrement, comme je le fais, l'hebdomadaire britannique *The Economist*, elle aurait vu que les dangers liés au boom de l'immobilier dans son pays, mais aussi aux Etats-Unis, en Irlande, en Espagne, et dans quelques autres pays, y étaient dénoncés depuis plusieurs années. Cet hebdomadaire avait, à plusieurs reprises, suggéré aux banques centrales des pays concernés de relever leur taux d'intérêt pour faire baisser la pression. Quelques autres grands noms de l'économie avaient aussi fait part d'une évolution qui leur paraissait inquiétante.

Ces quelques voix ont cependant été de peu de poids à côté des prises de positions répétées de la banque centrale des Etats-Unis (la Fed) qui a rejeté explicitement toute modification de sa politique monétaire pour freiner la spéculation. La Fed a également refusé l'idée de soumettre à surveillance le développement des produits dérivés, les considérant au contraire comme des instruments contribuant à la stabilité des marchés financiers. Et lorsque le président d'alors de la Fed, Alan Greenspan, s'exprimait de cette manière, ses propos étaient considérés comme paroles d'évangile.

Il ne faut pas chercher midi à quatorze heures pour comprendre les causes et les raisons de cette attitude. Au plan technique de la surveillance bancaire, les autorités qui en sont chargées ont des compétences nationales. Elles se concertent pour élaborer des règles communes de surveillance. Mais aucune d'entre elles ne dispose d'une vue d'ensemble de tout ce qui se passe dans la finance mondiale. En particulier, le risque systémique ne fait pas l'objet d'une appréciation organisée. Par risque systémique, on entend les risques que la défaillance d'une ou de plusieurs grandes banques actives à l'échelle internationale peuvent faire courir à l'ensemble du système financier. UBS, par exemple, constitue un risque systémique pour le secteur financier helvétique, et c'est pour cette raison que le Conseil fédéral et la Banque nationale ont volé à son secours il y a une année.

Plus profondément, il est évident qu'aussi longtemps que tout va bien, c'est-à-dire que tout un chacun peut gagner davantage, investir davantage, qui pourrait prendre le risque de dire: «*attention, la machine s'emballe, il y a danger*». Quel dirigeant ou dirigeante, à supposer qu'il ou elle dispose des informations adéquates, pourrait proposer de freiner, voire stopper, une mécanique qui crée des richesses? Celui ou celle qui le ferait passerait probablement pour un fou ou une folle, et compromettrait très sérieusement ses chances de réélection!

Les êtres humains ont manifestement des difficultés à être collectivement raisonnables. Et la longue histoire des crises financières montre qu'il est probablement vain d'imaginer qu'elles pourront être empêchées à l'avenir. Même si,

évidemment, il importe de tirer les leçons d'une crise pour éviter qu'elle ne se reproduise à l'identique – je vais y venir tantôt.

La (triste) réalité est qu'il faut qu'une crise éclate pour que tout un chacun prenne la mesure de l'étendue des excès passés et de l'hécatombe que ces excès produisent.

La gestion de la crise

Observons que les dirigeants des banques centrales et des gouvernements ont su réagir correctement lorsqu'ils ont vu qu'une crise de grande ampleur éclatait. Les leçons de la crise des années 30 n'ont pas été oubliées. Leurs prédécesseurs d'il y a presque 80 ans avaient réagi en augmentant les taux d'intérêt, en réduisant le crédit, en coupant dans les dépenses publiques et en majorant les taxes douanières pour freiner les importations et protéger leurs marchés nationaux. Ce faisant, ils avaient très sérieusement aggravé l'ampleur de la crise en acculant à la faillite nombre de banques et d'entreprises, et en propulsant ainsi le chômage à des niveaux dramatiques (jusqu'à 25% de la population active aux Etats-Unis).

Les responsables actuels ont fait pratiquement l'inverse. Les banques centrales ont abaissé les taux d'intérêt; elles ont ouvert toutes grandes les vannes du crédit; les parlements et les banques centrales ont engagé des soutiens aux établissements financiers et à la relance de l'économie qui, à l'échelle mondiale, approchent les 10'000 milliards de francs.

Ces potions semblent fonctionner puisque tout le monde, ou presque, paraît aujourd'hui d'accord pour dire que le plus dur de la crise est derrière nous. Les seules divergences que je vois portent sur la sortie de la crise. On nous l'annonce généralement frileuse ou timide, avec un chômage qui devrait continuer de croître l'année prochaine.

Avec les milliers de milliards de francs mis dans les plans de relance, ce serait un comble si les économies continuaient de régresser. Le problème décisif est toutefois de savoir comment se comporteront les économies lorsque les plans de relance seront épuisés dans le courant de l'année prochaine. Les demandes émanant des ménages et des entreprises seront-elles suffisantes pour maintenir la tendance?

On ne peut pas trop compter sur de nouveaux plans de relance. L'endettement des Etats a atteint des niveaux considérables qui limitent sérieusement leur capacité à emprunter davantage pour continuer de suppléer à une demande qui resterait en panne. Ce qui amène à se demander si, en fait, nous ne sommes pas en train de manger notre pain blanc.

Dans cette hypothèse, la sortie de la crise pourrait avorter, et de nouvelles difficultés seraient devant nous. On peut rappeler que la crise des années 30 n'a pas été un processus linéaire. Il y a eu des périodes de rémission, suivies de périodes de rechute. C'est assez précisément ce qui s'est produit au Japon durant les années 90, à la suite de l'éclatement de la bulle financière et immobilière en 1990. Ce même scénario ne peut pas être exclu au cours des prochaines années.

Permettre la nationalisation

Terminons par où nous avons commencé. La crise a mis en évidence une caractéristique tout à fait spéciale du secteur bancaire et financier.

L'un des principes fondamentaux de l'économie de marché est qu'une entreprise qui ne parvient pas à faire face à ses engagements est déclarée en faillite. Cette sanction ultime et définitive a la vertu de rappeler en permanence à la direction de chaque entreprise qu'elle est seule responsable de sa gestion et que les pouvoirs publics ne voleront pas à son secours si elle faillit à ses responsabilités.

Aurait-il fallu laisser tomber les grands établissements financiers? La réponse est évidemment négative parce que cette option aurait eu pour conséquence l'effondrement de tout le système financier. Les entreprises n'auraient plus eu accès au crédit. Même les comptes des particuliers auraient dû être bloqués. C'est donc l'ensemble du système économique qui aurait été paralysé.

Ne croyez pas que j'exagère pour les besoins de la démonstration. Au cours du week-end du 12 octobre 2008, les autorités anglaises ont dû mettre en place un plan de sauvetage de deux grandes banques britanniques (Royal Bank of Scotland et Halifax Bank of Scotland), de manière à ce qu'elles soient autorisées à ouvrir leurs guichets le lundi matin. Il suffit d'évoquer la perspective d'une éventuelle fermeture pour imaginer la panique qui se serait vraisemblablement emparée des clients des banques du Royaume-Uni. Et, par contagion, ailleurs?

On fait souvent une comparaison entre le système sanguin et le système financier. Si le sang cesse de circuler et d'alimenter toutes les cellules du corps, on sait ce qui arrive. C'est un peu la même chose pour le système financier. Si l'argent arrête de circuler, les cartes de crédit ne valent plus rien. La paralysie est complète et immédiate. Et c'est bien parce que cette situation est impensable que les autorités gouvernementales et monétaires ne peuvent laisser un tel événement se produire. Le système financier et bancaire remplit ainsi les conditions pour entrer dans la catégorie d'un bien public.

Compte tenu de cette caractéristique et eu égard au fait que la gestion de ce bien public est confiée au secteur privé, les Etats devraient introduire dans leur législation les dispositions nécessaires pour pouvoir nationaliser tout établissement qui faillirait à ses responsabilités en étant menacé d'insolvabilité. Il faudrait réintroduire en quelque sorte la sanction définitive sur laquelle fonctionne l'économie de marché. Sauf que la faillite étant exclue, il conviendrait que les actionnaires puissent perdre jusqu'à l'entier de leur mise. C'est à cette seule condition que les actionnaires veilleront à préserver leurs droits patrimoniaux et seront donc attentifs à la politique commerciale menée par les établissements financiers. Notons qu'une nationalisation éventuelle n'aurait pas besoin d'être durable. Après assainissement, l'établissement pourrait être revendu. C'est de cette manière que le gouvernement suédois avait agi lors d'une crise financière en 1991-1992. Et l'Etat suédois avait même réalisé un bénéfice dans l'opération!

Annexe

Aperçu des crises financières (extrait de Charles Kindleberger, <i>Histoire mondiale de la spéculation financière</i>)			
Années	Pays	Spéculation dans...	Expansion monétaire provenant de...
1819	Angleterre	marchandises, titres	ensemble des banques
	Etats-Unis	biens manufacturés	Bank of the United States
1825	Angleterre	obligations latino-américaines, mines, coton	obligations vendues à crédit, country banks
1828	France	canaux, coton, terrains à vendre	banques parisiennes
1836	Angleterre	coton, chemins de fer	banques par actions
1837	Etats-Unis	coton, terrains	banques «sauvages», rétention de l'argent-métal
1838	France	coton, terrains à construire	banques régionales
1847	Angleterre	chemins de fer, blé	vente à crédit de titres de compagnies de chemins de fer
1847	Continent	chemins de fer, blé construction (Cologne)	banques régionales
1848	Etats-Unis	chemins de fer, terrains publics	découvertes d'or, clearing house
1857	Continent	chemins de fer, blé, industrie lourde	crédit mobilier, nouvelles banques allemandes
1864	France	coton, compagnies maritimes	crédit mobilier
1866	Angleterre/Italie	coton, compagnies maritimes	maison d'escompte par actions
1873	Allemagne/Autriche	terrains, chemins de fer, titres, marchandises	nouvelles banques industrielles prêts courtiers et construction
	Etats-Unis	chemins de fer, construction à Chicago	crédits à court terme, entrée de capitaux européens
1882	France	actions des nouvelles banques, Lyon	titres achetés sur marge
1890	Angleterre	titres argentins, privatisation	
1893	Etats-Unis	argent, or	contraction
	Australie	terrains	afflux de capitaux

Années	Pays	Spéculation dans...	Expansion monétaire provenant de...
1907	Etats-Unis	café, Union pacific	les Trusts
	France/Italie	prêts des banques à l'industrie	Societa Bancaria Italiana
1920	Angleterre/ Etats-Unis	titres, bateaux, marchandises	banques
1929	Etats-Unis	terrains jusqu'en 1925, titres en 1928-1929	actions achetées sur marges
1931/ 1933	Europe		prêts américains
années 50 et 60	monde entier	marchés des changes	spéculation sur France (58), Canada (62), Italie (63), Angleterre (64), France (68), Etats-Unis (73)
1974/ 1975	Etats-Unis/ monde entier	fonds d'investissements, actions, construction de bureaux, pétrole	flottement du marché de l'euro-dollar
1979/ 1982	Etats-Unis/ monde entier	consortiums de prêts au tiers monde, crise du pétrole de 1979, immobilier et terrains agricoles aux Etats-Unis, dollar	
1982/ 1987	Etats-Unis	marché boursier, logements de luxe, construction de bureaux, dollar	entrées de capitaux
1990	Japon	bourse, immobilier	détente des taux d'intérêts
1994/ 1995	Mexique	déréglementation, entrées sorties de capitaux, boom domestique	prêts bancaires, nouvelles banques domestiques, privatisation de banques
1997/ 1998	Thaïlande, Indonésie, Malaisie, Corée, Russie et Brésil	déréglementation, entrées et sorties de capitaux, emprunts à l'étranger	boom construction, prêts bancaires, « <i>capitalisme de compères</i> »

Ajout personnel			
2001/ 2002	monde entier	internet et « <i>nouvelle économie</i> »	prêts bancaires, entrées en bourse (IPO)
2007/ 2009	monde entier	subprime et produits dérivés	prêts secteur bancaire et para-bancaire

III. L'importance de la formation du point de vue de l'aide sociale: l'exemple vaudois en faveur des jeunes adultes

Françoise Jaques, cheffe du Service de prévoyance et d'aide sociales, VD

L'ARTIAS a intitulé cette journée de réflexion «*Crise et reprise: oser la formation*», en posant l'objectif de formation comme une réponse à la crise, comme un investissement pour préparer la reprise.

Cet objectif louable, intelligent, se heurte toutefois aux limites des systèmes d'assurances sociales, notamment à celui de l'assurance chômage qui, sauf quelques mesures conjoncturelles prises récemment, ne soutient que très exceptionnellement le financement de formations qualifiantes.

Alors qu'en est-il de l'aide sociale, dernier filet de protection sociale, conçue pour apporter une aide ponctuelle et pour garantir le minimum vital? Est-il possible dans le cadre de l'aide sociale de trouver des solutions originales en matière de soutien à la formation, qui répondent à cet objectif d'investissement durable et de prévention de la précarité.

Les organisateurs de cette journée ont choisi de donner la parole à une responsable d'un service cantonal d'aide sociale. C'est l'occasion d'aborder la question de la formation du point de vue de l'aide sociale et de partager avec vous une expérience modeste, mais concrète, celle de la mise en place d'un programme de formation pour les jeunes à l'aide sociale.

Ce programme vise deux objectifs complémentaires et durables:

- pour les jeunes concernés: leur permettre par la formation de retrouver une insertion professionnelle et sociale;
- pour tous les jeunes à l'aide sociale: inscrire un droit à la formation professionnelle et transformer la prestation d'aide sociale pour les jeunes en un tremplin et une orientation vers la formation professionnelle, dont le financement est assuré par les bourses d'études.

1. Contexte

Dans le canton de Vaud, près de 32'000 personnes ont recouru, une fois au moins, à l'aide sociale durant l'année passée. Cela représente près de 12'000 ménages qui chaque mois sont suivis par les 10 Centres sociaux régionaux qui couvrent le territoire du canton de Vaud. Dans la ville de Lausanne, c'est plus de 7% de la population qui est dépendante de l'aide sociale.

Nous avons connu jusqu'à la fin de l'année passée une période de très bonne conjoncture. Mais, nous devons faire aujourd'hui le constat que les bénéficiaires de l'aide sociale ont peu bénéficié de cette amélioration économique et de la détente sur le marché de l'emploi. On constate que le nombre des bénéficiaires a tout au plus pu être stabilisé pendant cette période.

Actuellement, nous subissons malheureusement les conséquences de la crise financière puis économique et nous constatons déjà une reprise importante de l'augmentation du nombre de dossiers. Pour les derniers mois de l'année 2009, cette augmentation est de près de 7% par rapport à l'année précédente.

La stabilisation du nombre de bénéficiaires à un niveau élevé, puis la reprise de l'augmentation du nombre de dossiers, entraînent un risque important de

chronicisation de l'aide sociale. Ce régime, prévu et organisé pour apporter une aide ponctuelle, risque de se transformer pour une partie des bénéficiaires en régime de rente, les personnes étant maintenues durablement dans un dispositif d'assistance, sans perspective de retrouver une autonomie financière et sociale.

L'aide sociale est donc confrontée à de nouveaux défis et pour y faire face, elle est obligée d'adapter ses principes et ses pratiques. Le Département de l'action sociale du canton de Vaud a exprimé sa volonté très claire de mettre au premier plan l'objectif de retrouver une autonomie sociale et professionnelle afin que les bénéficiaires puissent sortir durablement de l'assistance.

Cet objectif, pour ne pas rester une simple injonction, doit s'accompagner de moyens adéquats, en offrant des perspectives réalistes et concrètes aux personnes concernées.

Soutenir la formation, et plus particulièrement la formation des jeunes, est un moyen d'atteindre cet objectif, dans une perspective positive pour l'ensemble des acteurs:

- les jeunes à l'aide sociale, qui ont accès à une formation;
- les travailleurs sociaux, qui peuvent orienter les jeunes, vers des propositions concrètes et réalistes;
- enfin, la société en général, qui évite la création d'une génération exclue du marché du travail par insuffisance de formation et qui serait durablement à l'aide sociale.

2. Niveau de formation et recours à l'aide sociale

Un bon niveau de formation est un des facteurs permettant d'augmenter ses chances d'une entrée réussie sur le marché du travail, en évitant des modalités de travail précaires, le recours au chômage ou au dernier filet de sécurité qu'est l'aide sociale.

En corollaire, l'absence de formation professionnelle est une des raisons majeures qui explique le recours à l'aide sociale.

Parmi les bénéficiaires de l'aide sociale qui sont en âge actif, un tiers n'a pas de formation post-obligatoire.

Cette absence de formation est encore plus marquée pour les femmes (37%) et pour les étrangers (44%). Si l'on compare ces données concernant la formation avec celles de la population vaudoise, on constate qu'il y a deux fois plus de personnes sans formation post-obligatoire à l'aide sociale que dans la population vaudoise. En réalité, c'est peut-être encore plus que cela. Selon les dernières données encore partielles 2009, plus de 40% des personnes en âge actif bénéficiaires des prestations de l'aide sociale n'ont pas de formation post-obligatoire¹. Or, sans ce passeport pour l'emploi, il est très difficile de réintégrer ou d'intégrer le monde du travail.

¹ SCRIS Service cantonal de recherche et d'information statistiques «Niveau de formation et recours à l'aide sociale», Numerus, courrier statistique, no 5, octobre 2009.

3. Qu'en est-il pour les jeunes?

En juillet 2009, on décompte près de 2500 jeunes de 18 à 25 ans qui recourent à l'aide sociale. Parmi eux, près de 70% sont sans formation professionnelle achevée, soit près de 2000 jeunes.

Ce constat, qui ne concerne pas que le canton de Vaud, a conduit les autorités de ce canton à développer une politique active en faveur de la qualification et de la formation professionnelle des jeunes adultes à l'aide sociale.

Avec le constat que cette réalité n'est pas une fatalité et que s'il n'existe pas une solution unique, il est possible d'essayer de trouver des solutions concrètes et réalistes.

Le Conseil d'Etat a dès lors décidé de lancer un programme pilote d'insertion par la formation professionnelle des jeunes adultes – le programme FORJAD - et chargé les trois départements concernés de le mettre en oeuvre: le Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC), le Département de l'économie (DEC) et le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS)².

L'objectif du programme est de favoriser l'entrée en apprentissage et la réussite de cet apprentissage pour les jeunes adultes sans formation professionnelle issus du RI. Le processus démarre au sein du CSR. Tout jeune adulte qui pourrait entrer dans le programme est sélectionné; il élabore avec son assistant social et cas échéant le conseiller en insertion un projet de formation.

Ce projet peut débuter par une mesure d'insertion, dont l'objectif est de définir et de valider le projet professionnel, d'effectuer un bilan de compétence et des stages. Pour l'octroi de ces mesures, les CSR collaborent avec des organismes spécialisés, tels que l'OSEO, Caritas, la fondation Mode d'emploi. La mission de ces organismes comprend également l'aide à la recherche d'une place d'apprentissage.

Une fois que la place d'apprentissage est trouvée, le jeune adulte peut bénéficier d'un accompagnement spécifique, tout au long de la formation, afin de prévenir les ruptures d'apprentissage. Le DSAS a ainsi mandaté l'association Transition école - métier (TEM) qui bénéficie d'une longue expérience dans le domaine. En outre, le Canton met à disposition des jeunes adultes les plus fragilisés un certain nombre de places d'apprentissage dans des institutions spécialisées (Le Repuis, le Relais, Les Oliviers, Caritas, OSEO).

Grâce à ce programme et avec l'appui des milieux économiques, près de 550 jeunes adultes, répartis en 4 volées, sont aujourd'hui inscrits dans FORJAD. Un jeune adulte de 18 – 25 ans sans titre de formation, au RI, sur quatre, fait donc désormais partie du programme. Parmi eux, deux tiers suivent une formation duale classique en entreprise. Les autres personnes se répartissent entre les écoles professionnelles publiques (10%) et privées (10%), ainsi que parmi les institutions spécialisées (12%).

² Ph. Muller, SG-DSAS, «*La bourse ou l'apprentissage: le Canton de Vaud s'apprête à généraliser et à pérenniser son programme de formation professionnelle FORJAD*», ARTIAS, dossier du mois, juin 09

Les résultats obtenus sont très encourageants. On observe que les jeunes qui ont commencé une formation professionnelle restent inscrits dans le programme, malgré le fait que certains d'entre eux ont dû faire face à des problèmes scolaires et sociaux lourds. Le taux de maintien dans la formation est de l'ordre de 66%.

Enfin, et c'est l'élément déterminant, les résultats en matière de retour à l'emploi sont très positifs: sur les 73 diplômés depuis le début du programme, soit principalement ceux issus de la première volée lancée en 2006, 35 ont trouvé un emploi durable dans leur domaine de formation (48%). Un dossier de l'ARTIAS présentera en décembre de manière plus détaillée les résultats du programme.

4. La pérennisation de FORJAD

Les résultats positifs et la volonté politique de faire de la formation des jeunes une priorité ont conduit le canton de Vaud à généraliser l'expérience pilote et à pérenniser ce programme.

La condition de réussite consistait à dépasser un obstacle rédhibitoire, en tous les cas dans le canton de Vaud, soit la contradiction entre les politiques publiques de l'aide sociale et des bourses d'études. En effet, d'une part l'aide sociale ne peut pas soutenir la formation professionnelle des jeunes et d'autre part, les bourses ne peuvent assurer les moyens nécessaires aux jeunes en formation qui vivent chez leurs parents ou qui vivent seuls, mais ne peuvent pas répondre au statut d'indépendant (autonomie financière pendant les deux ans qui précèdent la demande de bourse). Dès lors, comment dépasser ce paradoxe?

Dans un premier temps, celui de l'expérience pilote, il s'agissait tout d'abord de faire la preuve qu'il était possible de former les jeunes, à condition que l'on puisse garantir des conditions cadre en terme de préparation des jeunes, d'appui à la formation et de garantie des moyens financiers nécessaires.

Dans un deuxième temps, celui de la généralisation, la solution retenue par le canton de Vaud a été celle de transférer les jeunes en formation au RI dans le régime des bourses et, en parallèle, d'harmoniser les barèmes des bourses d'études et du RI. Le passage des jeunes en formation aux bourses se justifie principalement par le fait qu'il fait correspondre la situation d'un jeune en apprentissage avec la source de financement prévue pour garantir l'accès à une formation. De plus, le recours au régime des bourses renforce l'application du principe de subsidiarité de l'aide sociale.

Ce transfert se heurtait à une difficulté majeure. En raison des dispositions régissant les conditions d'octroi des bourses d'études par l'Office cantonal des bourses d'études (OCBE), le passage du RI à l'OCBE des jeunes adultes inscrits dans FORJAD – principalement ceux habitant chez leurs parents – s'avérait impossible. Cela touchait en particulier les jeunes adultes issus d'une famille qui était elle-même au RI et les ménages des travailleurs pauvres.

Pour illustrer ce cas de figure, voici l'exemple d'un jeune adulte RI qui vivait avec ses parents eux-mêmes bénéficiaires de l'aide sociale. Tant qu'il était au RI, la prestation financière pour ce jeune adulte se montait au maximum à 1'230 francs par mois. Son

entrée en formation, avec l'ancien barème des bourses, pouvait entraîner une chute du revenu disponible de la famille atteignant 1'110 francs par mois, soit une réduction de 30% des moyens à disposition de cette famille. Cet écart était principalement dû au plafonnement à 110 francs par mois de l'allocation financière versée au titre de participation aux frais d'entretien par les bourses.

Dès lors, la solution est passée par le principe de l'harmonisation des barèmes entre bourses et RI. Cette harmonisation implique prioritairement le déplafonnement des montants des bourses d'études pour les boursiers vivant dans leur famille (boursiers dépendants).

Dans l'exemple cité, le jeune adulte vivant dans une famille elle-même au RI, l'harmonisation permet donc que le montant versé par les bourses d'études au titre des frais d'entretien équivale exactement au montant assuré par le RI. Les frais d'études et de formation (écolage, matériel, frais de déplacement) sont pris en charge en sus.

Pour assurer une égalité de traitement, cette harmonisation des barèmes s'applique à l'ensemble des ayants droit à une bourse d'étude et ne se limite pas aux familles au RI. Elle concerne donc également les familles de salariés pauvres, dont le revenu se situe au-dessous des normes du RI et qui aujourd'hui renoncent à s'adresser à un CSR alors qu'ils seraient en droit de le faire.

Ainsi, ce sont 1700 familles avec des revenus modestes qui bénéficieront de ce déplafonnement et qui verront leur revenu disponible augmenter de plus de 6'000 francs par année en moyenne par le biais du système des bourses d'études.

Pour maîtriser le coût de ce dispositif, les charges théoriques admises par les bourses ont également été harmonisées avec l'aide sociale. Pour les ménages qui ont des revenus qui se situent entre les normes du RI et les normes actuelles de l'OCBE, c'est par contre une perte, mais qui se limite à 900 francs par année en moyenne. Cela concerne environ 1000 ménages. Toutefois, les personnes actuellement déjà au bénéfice d'une bourse bénéficieront d'un régime transitoire.

L'impact financier sur le budget des bourses d'études atteint environ 13 millions de francs, soit une hausse de 40% par rapport au budget 2008.

Pour plus de détails sur l'harmonisation des normes, et notamment pour la situation particulière des jeunes vivant seuls, je vous renvoie au dossier du département de l'action sociale, que l'ARTIAS a publié en juin 2009, et qui présente dans le détail les différences entre les barèmes des bourses et ceux de l'aide sociale, ainsi que les modalités d'harmonisation.

Le principe d'une systématisation de l'insertion des jeunes adultes au RI par le biais de la formation et les mécanismes de financement du programme ont été bien accueillis. Le Grand Conseil vaudois a adopté, à une forte majorité, la révision de la [Loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale](#) (LOF) consacrant ces changements.

5. Qu'en est-il pour les autres bénéficiaires de l'aide sociale?

Ces derniers rencontrent les mêmes problèmes que les jeunes en terme d'absence de formation et se heurtent aux mêmes difficultés et aux mêmes limites des assurances sociales et plus particulièrement de l'assurance chômage en matière de soutien à la formation.

Par rapport à cette situation, qui concerne plus largement les exclus du marché du travail, le débat dépasse celui des possibilités d'action de l'aide sociale. C'est l'organisation et les fondements du système de protection sociale qui sont en question.

La protection que l'état social garantit à la population repose principalement sur des droits fondés sur le salariat. Or, le chômage de longue durée et l'insuffisance des places de travail excluent une partie de la population de l'accès à un travail régulier. Cela concerne particulièrement les personnes qui ne disposent pas des compétences requises, soit qu'elles n'ont pu ou su s'adapter, soit qu'elles n'ont pu acquérir les compétences minimales requises.

Dès lors, la protection de l'état social, par le biais notamment des droits rattachés à l'emploi, est en crise. L'effritement des droits sociaux des travailleurs concerne plus particulièrement les chômeurs de longue durée et une partie des jeunes. Plutôt que de parler d'exclus du marché du travail, il serait plus pertinent de parler de perdants du marché actuel du travail.

Nous observons une accentuation de cette tendance à la dérégulation des droits sociaux (voir la 4^e révision de l'assurance chômage) qui consiste à gérer, par le biais de l'aide sociale, les conséquences sociales pour les exclus du marché du travail.

On pourrait espérer une autre stratégie, celle qui consisterait à refonder les droits liés autrefois exclusivement au statut salarial sur la personne elle-même, qui devrait être protégée aussi bien lorsqu'elle est en emploi, en formation, en réorientation professionnelle, au chômage.

Dans cette perspective, c'est un changement de paradigme qu'il faut envisager. La formation de base pour les jeunes et les adultes à l'aide sociale, mais aussi la reconnaissance et la validation des acquis des expériences professionnelles doivent être prises en compte comme un investissement durable. Cela nécessite un décroisement des politiques sociales, une vision globale et une coordination des différents acteurs.

L'expérience modeste faite dans le canton de Vaud va dans ce sens. Elle a permis de décroiser et de dépasser les blocages entre deux politiques publiques – celle de l'appui aux études et celle de l'aide sociale.

Elle résulte de la volonté politique d'inscrire un droit à la formation pour les jeunes et transformer la prestation d'aide sociale pour les jeunes comme un tremplin et une orientation vers la formation professionnelle.

Au terme de cet exposé, j'aurais envie de renommer cette intervention en me référant au titre d'un rapport concernant la politique sociale³ «*Au possible, nous sommes tenus*». Nous pouvons considérer la formation, pour les jeunes à l'aide sociale notamment, comme un investissement nécessaire et comme une action possible.

³ Avril 2005, rapport au Ministre des Solidarités, de la Santé et de la Famille, France: «*Au possible, nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale: 15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants*».

IV. Période de crise: une opportunité pour la formation et la requalification

Jacques-André Maire, conseiller national,
chef du service de la formation professionnelle et des lycées, NE

Selon la statistique suisse de l'aide sociale établie par l'OFS et rendue publique en juin 2009, plus de la moitié des jeunes adultes bénéficiant de prestations d'aide sociale n'ont pas de diplôme post-obligatoire et ne sont pas en train de suivre une formation. Ce sont en effet:

- 51,1% des bénéficiaires de l'aide sociale âgés de 18 à 25 ans qui sont dans cette situation
- 23,6% sont en formation
- 24,9% sont en possession d'un diplôme du secondaire 2 et
- 0,5% seulement possède un diplôme du degré tertiaire.

L'environnement social ainsi que la provenance cantonale jouent aussi un rôle important. Ainsi, les régions dans lesquelles la part des enfants dont les parents sont sans formation professionnelle est élevée et où les problèmes sociaux sont fréquents présentent aussi un taux d'aide sociale important chez les jeunes adultes. De plus, les personnes sans formation tendent à dépendre plus longtemps que les autres de l'aide sociale. Les personnes sans formation post-obligatoire et celles issues de familles économiquement défavorisées sont souvent assistées durablement, à savoir pendant 3 ans au minimum. Il en va de même pour les jeunes parents ayant des obligations d'entretien à l'égard de leurs enfants. En revanche, les jeunes adultes en train de suivre une formation s'affranchissent plus rapidement de l'aide sociale.

Bien évidemment ces tendances relevées en 2009 par l'OFS n'ont fait que s'accroître en raison de la crise financière et économique. Mais de façon générale, le rappel de ces faits met bien en évidence l'importance fondamentale de la formation par rapport à l'intégration sociale et professionnelle en général et des jeunes en particulier. En tout temps il faut donc mener une véritable offensive pour la formation. Sans être toujours d'accord sur les moyens à mettre en œuvre, tout le monde s'accorde sur ce type d'objectif. Pour preuve, on peut citer l'objectif fixé par la Conférence des chefs de départements de l'instruction publique des cantons suisses qui veut qu'à l'horizon 2015, 95% d'une classe d'âge obtiennent une certification reconnue de niveau secondaire 2. A titre indicatif, la moyenne suisse se situe actuellement aux alentours de 90 pourcent.

La période de très bonne conjoncture économique qui a marqué les années précédant la brutale crise financière de 2008 a confirmé que les personnes peu ou pas qualifiées ont bien moins de chance de trouver un travail ou que si elles en trouvent un, celui-ci a un caractère généralement précaire. Par conséquent, le manque de formation est un des facteurs qui explique l'existence dans nos sociétés d'un taux de chômage que l'on peut qualifier d'incompressible.

Durant la période de crise que nous traversons, la difficulté de trouver un emploi touche également un très grand nombre de jeunes diplômés. C'est pourquoi durant une telle période des mesures exceptionnelles doivent être prises en plus des efforts habituels de formation. Concrètement, ces mesures sont préconisées notamment par le Conseil fédéral dans les programmes de stabilisation de l'économie et plus particulièrement dans le troisième de ces programmes auquel se sont opposés les groupes parlementaires de l'UDC et du parti libéral-radical avec une énergie

difficilement compréhensible. Dans les cantons particulièrement touchés par la crise économique, tels que par exemple les cantons de l'Arc jurassien, des mesures cantonales bienvenues complètent ce dispositif dont l'importance est fondamentale, tout particulièrement pour les jeunes et de façon plus générale pour l'ensemble des chômeurs qui devraient pouvoir retrouver un emploi lors d'une nouvelle embellie de la conjoncture qui malheureusement tarde à venir.

1. Mesures visant à diminuer les risques au moment de la transition entre l'école obligatoire et la formation professionnelle initiale

Grâce à l'aide financière de la Confédération, la plupart des cantons suisses ont aujourd'hui mis sur pied un concept de case management. Les mesures prévues dans le cadre de ce concept visent à accompagner les élèves présentant des difficultés en fin de scolarité obligatoire, afin de les aider à trouver une place d'apprentissage. Grâce aux efforts conjugués des cantons et des milieux économiques qui ont pris conscience ces dernières années de l'importance de préparer une relève professionnelle de qualité, l'offre de places d'apprentissage semble bien résister à la crise actuelle: selon les chiffres de l'OFFT, 87.000 places ont été offertes en 2009 pour 88.000 en 2008. Ainsi, les efforts conjugués d'acteurs des services cantonaux et de représentants de l'économie régionale tendent à limiter autant que faire se peut le nombre de jeunes restant sans solution à la sortie de l'école obligatoire. Ceux qui demeureraient néanmoins dans une telle situation peuvent avoir recours au préapprentissage, ou, s'ils doivent s'inscrire au chômage, au semestre de motivation.

L'émergence des formations initiales de 2 ans conduisant à une attestation fédérale joue également un rôle bienvenu dans l'accès à la formation professionnelle pour les élèves à faible potentiel scolaire.

2. Mesures visant à favoriser la transition entre la formation professionnelle et l'obtention d'un premier emploi

Dans les cantons latins qui ont une offre bien fournie d'écoles professionnelles et d'écoles supérieures à plein temps, on a pu constater lors de la dernière rentrée scolaire une augmentation sensible du nombre de jeunes qui, ne trouvant pas d'emploi après l'obtention de leur CFC, sont entrés dans une année de formation à plein temps pour préparer une maturité professionnelle post-CFC qui leur permet d'accéder par la suite aux filières HES.

Les entrées en écoles supérieures à plein temps (formation de 2 voire 3 ans) sont également en hausse sensible en raison de la crise. Ce niveau de formation, préparant notamment à l'accession à des postes de cadre dans les PME, est une solution très pertinente pour des jeunes qui sans cela devraient avoir recours à l'assurance chômage. Ils acquièrent ainsi des compétences supplémentaires qui pourront leur être précieuses au moment de la reprise économique. L'employabilité des diplômés d'écoles tertiaires est démontrée, comme l'indiquent les statistiques OFS ci-dessus. Il faut toutefois relever que ces solutions de formations subséquentes

à plein temps génèrent d'importants coûts pour les collectivités publiques et nécessitent une prise en charge financière par les parents ou par l'entourage des jeunes qui peuvent éventuellement avoir recours à une bourse d'études.

Une autre solution, préconisée par les programmes de relance fédéraux ou cantonaux, est l'organisation de stages professionnels d'une durée de 1, 3 ou 6 mois. Cette solution permet aux jeunes diplômés de bénéficier d'une première expérience professionnelle qui aura toute son importance dans la recherche ultérieure d'un emploi. Quant aux institutions ou entreprises qui accueillent ces jeunes stagiaires, elles peuvent ainsi préparer de façon plus spécifique le recrutement de leurs futurs collaborateurs.

Durant ces périodes de stage, l'assurance chômage prend à sa charge 75% des coûts, tandis que le 25% restant (mais au minimum 500 francs par mois pour un poste à plein temps) sont à la charge de l'employeur. Dans le cadre de son programme de soutien à l'emploi, le canton de Neuchâtel a décidé de prendre en charge cette part de salaire à la place de l'employeur. Cette mesure, basée sur une stratégie «*gagnant-gagnant*» rencontre dans notre canton un beau succès, puisque depuis l'été ce sont près de 400 places de stages professionnels qui ont été offertes (pour moitié environ par des employeurs privés) et près de 120 nouveaux porteurs de CFC bénéficient actuellement de cette première expérience professionnelle. Dans les semaines à venir, les nouveaux diplômés des hautes écoles qui n'ont pas trouvé d'emploi bénéficieront également de cette mesure.

Au cas où les places de stage ne seraient pas offertes en nombre suffisant, les programmes de relance prévoient également le recours possible aux entreprises d'entraînement. Celles-ci permettent aux jeunes diplômés d'étoffer leur expérience pratique et d'acquérir de nouvelles connaissances professionnelles, en particulier dans le domaine commercial ou encore dans celui de l'artisanat ou de la technique suivant l'orientation de ces entreprises qui approvisionnent le réseau national, voire international, en produits fictifs.

L'assurance chômage permet également d'effectuer des séjours linguistiques à l'étranger, moyennant une prise en charge partielle des frais par la personne concernée (de l'ordre de 1.500 francs pour trois mois). Etonnamment ce type de mesure ne rencontre pas actuellement le succès escompté dans notre région.

3. Mesures de formation durant les RHT (réduction de l'horaire de travail ou chômage partiel)

L'objectif de ces mesures est de mettre à profit le temps libéré par les RHT pour acquérir des compléments de formation ciblés. Le soutien fédéral est octroyé via l'assurance chômage qui prend en charge le 80% des salaires, laissant aux entreprises concernées le libre choix de compléter ou non le salaire des employés qui se forment pendant leur période de chômage partiel. Il appartient au service cantonal de l'emploi d'autoriser ou non la mise en place de ces mesures de formation. Il convient en effet de contrôler que l'entreprise ne profite pas, sous couvert de formation, de poursuivre ses activités de production pendant les périodes de RHT.

Ainsi, l'entreprise doit fournir un projet précis de formation (avec objectifs et planification) et, le cas échéant, elle pourra avoir recours à des formateurs internes ou externes. Précisons encore que les employés ne peuvent pas être obligés à se former.

Afin d'encourager ce type de mesures, le service cantonal neuchâtelois de l'emploi peut financer, via le fonds d'insertion professionnelle, des formations destinées aux personnes peu ou pas qualifiées (concrètement n'ayant pas de CFC). En plus d'un soutien financier qui peut aller jusqu'à 3.000 francs par personne sur une durée de 6 mois mais sans excéder 500 francs par jour de formation, le service de l'emploi apporte également des conseils et met à disposition un réseau de formateurs (notamment via le Centre de formation neuchâtelois pour adultes: CEFNA). Parmi les formations ainsi mises en œuvre pour augmenter l'employabilité et la mobilité des personnes peu ou pas qualifiées, on peut relever à titre d'exemple qu'ont été mis sur pied des cours de langues, en particulier de français pour allophones, des formations techniques visant à acquérir des compétences de base, des cours liés à la sécurité ou au contrôle de la qualité, ainsi que des formations de base en informatique ou encore la préparation au permis de cariste.

Comme les périodes de chômage partiel ont tendance à se prolonger, les entreprises sollicitant l'aide de l'Etat sont actuellement en nette augmentation. Ce sont ainsi déjà plusieurs centaines de personnes qui ont pu en bénéficier dans le canton de Neuchâtel.

Dans le domaine de la formation des adultes, on peut encore relever que plusieurs cantons offrent, dans le cadre d'expériences pilotes soutenues par l'OFFT, la possibilité d'obtenir un CFC via une procédure de validation des acquis de l'expérience (VAE). Ce type de procédure, reconnue désormais par la nouvelle loi sur la formation professionnelle, s'adresse à des adultes ayant au minimum 5 ans de pratique dans un domaine professionnel dans lequel elles ont ainsi acquis de réelles compétences pouvant être prouvées dans le cadre de l'élaboration d'un portfolio soumis à un jury d'experts qui sont les mêmes que ceux qui évaluent les examens de CFC. Au cas où certaines compétences ne seraient pas acquises, ces personnes sont orientées vers des modules de formation permettant de combler ces lacunes. Cette nouvelle forme de qualifications professionnelles devrait pouvoir se généraliser à l'ensemble des métiers au terme des expériences pilotes, élargissement déjà réalisé dans le canton de Genève qui recourt à ces pratiques avec succès depuis plusieurs années. Il s'agit-là d'une solution prometteuse pour bon nombre d'adultes qui n'ont pas eu la possibilité pour des raisons diverses d'acquérir une formation professionnelle par la voie traditionnelle. Actuellement, le financement des procédures de VAE par les participants est très inégal d'un canton à l'autre. Une harmonisation est nécessaire et des aides substantielles devraient être octroyées.

4. Conclusion

Une période de crise telle que celle que nous vivons est lourde de conséquences, en premier lieu pour les personnes qui ne peuvent pas accéder à un premier emploi ou pour celles qui perdent leur emploi. Si ces personnes ont la perspective de se former pour être en mesure de mieux rebondir une fois la récession passée, elles resteront

en meilleure santé physique et psychique et risqueront beaucoup moins de dépendre sur le long terme des assurances sociales. Il est donc du devoir des autorités politiques, comme des responsables de l'économie, d'utiliser la période de crise pour investir massivement dans la formation. Comme évoqué ci-dessus, les efforts de formation peuvent prendre diverses formes, telles que par exemple:

- poursuite d'une formation initiale de base pour acquérir une maturité professionnelle, une formation en école supérieure ou en HES qui augmente les compétences et l'employabilité;
- accomplir un stage professionnel de premier emploi, payé par l'assurance chômage, pour parfaire ses connaissances et acquérir une première expérience professionnelle précieuse pour le curriculum vitae et la recherche ultérieure d'un emploi;
- utiliser le temps libéré par des périodes de chômage partiel afin de combler des lacunes de formation ou d'acquérir des compétences professionnelles complémentaires pour améliorer l'employabilité et la mobilité des personnes concernées. Actuellement ces formations sont de courte durée: si la crise devait se prolonger, il faudrait prévoir un soutien financier accru pour permettre aux intéressés d'accomplir des formations certifiantes;
- développer la VAE et améliorer sa prise en charge financière par les collectivités publiques.

Les pouvoirs publics, tout comme les acteurs privés de l'économie, ont un intérêt évident à mettre à profit la période de crise pour améliorer le niveau de formation tant des jeunes que des adultes. Les personnes concernées et les acteurs de l'économie pourront bénéficier du retour sur ce véritable investissement lorsque la conjoncture économique s'améliorera.

V. Quelles leçons tirer des années 90 pour la politique actuelle en termes de formation, marché de l'emploi et chômage

Olivier Nussbaum pour Serge Gaillard, chef de la Direction du travail, SECO



Les leçons des années 90

- Une crise longue engendre d'énormes pertes
→ La politique macro-économique doit éviter ces crises longues

- Il faut garder les personnes proches du marché du travail
 - Priorité à la réinsertion rapide. Nécessité d'avoir un placement public professionnel (mise en place des ORP)
 - Avec les MMT, maintenir l'employabilité des personnes ne retrouvant pas rapidement un emploi

- Il faut maintenir un haut taux de formation
 - Créer les places d'apprentissage en période de haute conjoncture et les maintenir à tout prix en période de crise



La politique actuelle (1)

- La politique macro-économique est très active en Suisse pour raccourcir la durée de la crise et limiter ses effets

- Mesures exceptionnelles, ciblées et limitées dans le temps:
 - Prolongation RHT
 - 3^e paquet conjoncturel

- Le rôle de l'assurance-chômage dans la lutte contre la crise:
 - Stabilisateur conjoncturel automatique par l'intermédiaire des indemnités versées
 - Les structures des ORP et MMT s'adaptent à la hausse du chômage
 - Maintien du cap: objectif de placement rapide et durable



La politique actuelle (2)

La réalisation par les cantons du mandat de placement est mesuré par l'intermédiaire de 4 indicateurs uniquement:

1. Durée moyenne d'indemnisation
2. Taux de passage en chômage de longue durée
3. Taux d'arrivées en fin de droit
4. Taux de réinscriptions

Objectifs valables depuis 2000: Accord Confédération – cantons.
Accord reconduit pour la période 2010 – 2013.

ARTIAS 1 9.11. 2009
EVD/SECO/DA – Serge Gaillard

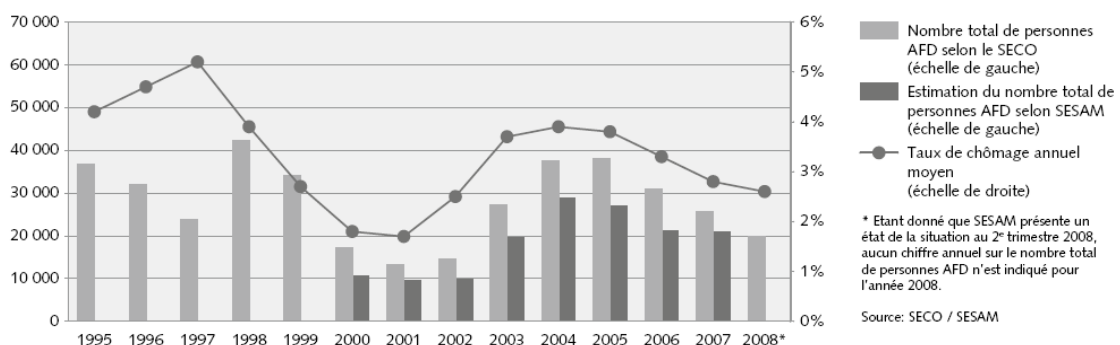
5



La politique actuelle (3)

Taux de chômage moyen et nombre de personnes AFD par année selon les sources SECO/SESAM, de 1995 à 2008

G 1



* Etant donné que SESAM présente un état de la situation au 2^e trimestre 2008, aucun chiffre annuel sur le nombre total de personnes AFD n'est indiqué pour l'année 2008.

Source: SECO / SESAM

© Office fédéral de la statistique (OFS)

ARTIAS 1 9.11. 2009
EVD/SECO/DA – Serge Gaillard

6



La politique actuelle (4)

- Une attention particulière apportée à la formation:
 - Maintien des places d'apprentissage
 - Orientation vers des métiers d'avenir → domaine de la santé
 - Soutenir l'orientation des jeunes: Case Management de la formation professionnelle / SEMO de l'AC
 - Validation des acquis

- Le rôle de l'assurance-chômage dans la lutte contre la crise:
 - Stabilisateur conjoncturel automatique par l'intermédiaire des indemnités versées
 - Possibilité d'augmentation de la durée d'indemnisation dans les régions à taux de chômage élevé
 - Adaptation des structures et ressources des ORP et MMT aux variations du taux de chômage

ARTIAS 19.11.2009
EVD/SECO/DA – Serge Gaillard

7



Une vision pour demain (1)

- La poursuite d'une politique macro-économique active visant à réduire l'ampleur et la durée des crises

- Une assurance-chômage répondant aux besoins des chômeurs tout en étant financièrement assainie (nécessité de la révision de la loi)

- Une augmentation du nombre de personnes au bénéfice d'une formation de niveau secondaire 2:
 - Des formations encore mieux adaptées aux besoins des employeurs et aux possibilités des apprentis
 - Un paysage de la formation mieux intégré et plus perméable: des formations modulaires; davantage de passerelles; des MMT mieux intégrées au système de formation; une plus large utilisation des autres procédures de qualification au sens de l'art. 33 LFPr telles que la validation des acquis

ARTIAS 19.11.2009
EVD/SECO/DA – Serge Gaillard

8



Une vision pour demain (2)

Et pour les plus fragiles:

- Une meilleure collaboration et complémentarité entre tous les acteurs de la réinsertion.
- Une compréhension et des objectifs communs en vue d'améliorer:
 - en priorité l'intégration sur le 1^{er} marché du travail ou
 - l'intégration sur le 2^e marché du travail ou au moins
 - l'intégration sociale
- Utiliser les forces des divers systèmes pour mieux répondre aux besoins des personnes les plus fragiles.
- Osons la formation. Mais n'oublions pas l'objectif final:

l'intégration!

VI. La réinsertion professionnelle durable des bénéficiaires de l'aide sociale par la formation: défis et opportunités

Alain Kolly, directeur de l'action sociale, Hospice général, GE

Le premier octobre 2009, l'association Agence de placement TRT a vu le jour à Genève. Association à but non lucratif, l'Agence TRT centre son action sur la préparation, la formation et le coaching professionnel de bénéficiaires¹ de l'aide sociale. Son axe principal d'intervention se développe en 4 temps:

- Le premier temps concerne le diagnostic et l'analyse des faiblesses et potentiels des bénéficiaires;
- Le second temps concerne ce que nous avons appelé la «*préparation à l'action*». Ce temps de préparation à l'action consiste à définir et à mettre en œuvre les actions de mise à niveau des connaissances de base, de reprise de confiance en soi, de réflexions méthodologiques et individuelles sur le positionnement par rapport à l'emploi et des mesures de formation au sens large (j'en reparlerai plus tard);
- Le troisième temps concerne la recherche d'emploi et la préparation aux entretiens de candidature;
- Le quatrième temps concerne le job coaching en entreprise, ce qui inclut la préparation à la prise de poste et le suivi après la prise de fonction.

Lorsque j'ai conceptualisé ce modèle d'intervention, nous ne connaissions pas encore les premiers frémissements de la crise et les réflexions principales qui guidaient mon esprit gravitaient autour de quatre axes:

- Le profil spécifique des bénéficiaires de l'aide sociale
- Le manque de compétitivité des bénéficiaires de l'aide sociale sur le marché de l'emploi
- Le nombre de «*retours*» à l'aide sociale après une période d'indépendance financière
- Le besoin de professionnalisation de l'aide à la réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale.

Je comptais pouvoir développer l'approche en 4 temps à l'abri d'une pression forte du chômage. L'économie en a décidé autrement et c'est sans doute tant mieux, puisque la crise nous donne l'opportunité de tester le modèle dans des conditions difficiles. Tant mieux aussi parce que finalement les conditions de base ne sont pas différentes. En effet, le profil spécifique des bénéficiaires et les autres axes de ma réflexion demeurent les mêmes et l'ambition d'une réinsertion professionnelle durable pour les bénéficiaires de l'aide sociale demeure l'objectif principal de l'agence TRT.

1. Le profil spécifique des bénéficiaires de l'aide sociale

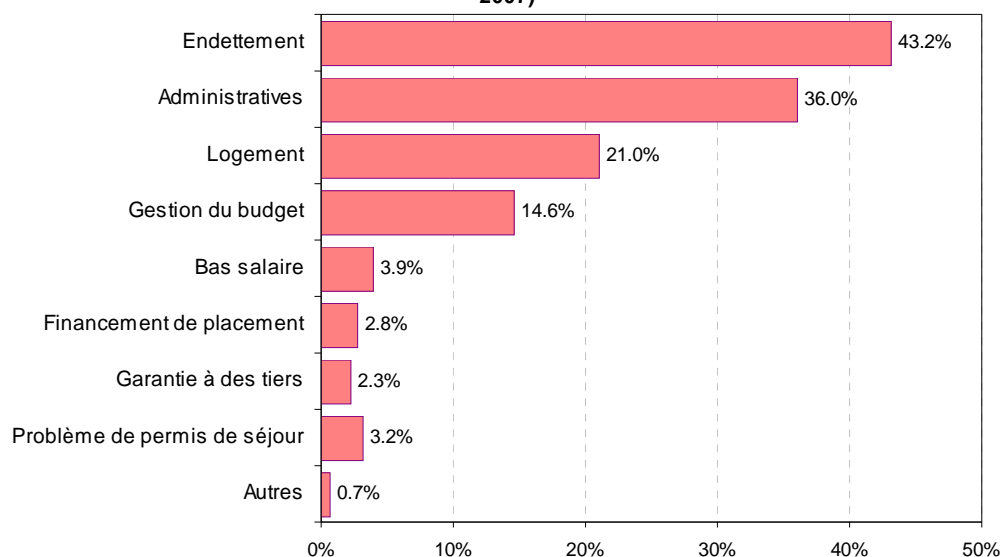
Premièrement, le profil spécifique des bénéficiaires de l'aide sociale, on s'en doute, est très particulier. De ce fait, très souvent, la problématique de la réinsertion professionnelle ne peut pas être la première question qui vient à l'esprit de l'assistant-e social-e. Les bénéficiaires de l'aide sociale ont souvent un besoin accru de soutien pour d'autres raisons que pour des raisons professionnelles. Parmi les

¹ Par souci de clarté nous parlerons de bénéficiaires et non de dossiers (sauf exceptions mentionnées). Il faut comprendre le terme bénéficiaire comme la personne qui est la tête du dossier et qui peut représenter l'ensemble d'un groupe familial.

raisons principales, citons par exemple que des problèmes de santé sont relevés pour 45 % des bénéficiaires.

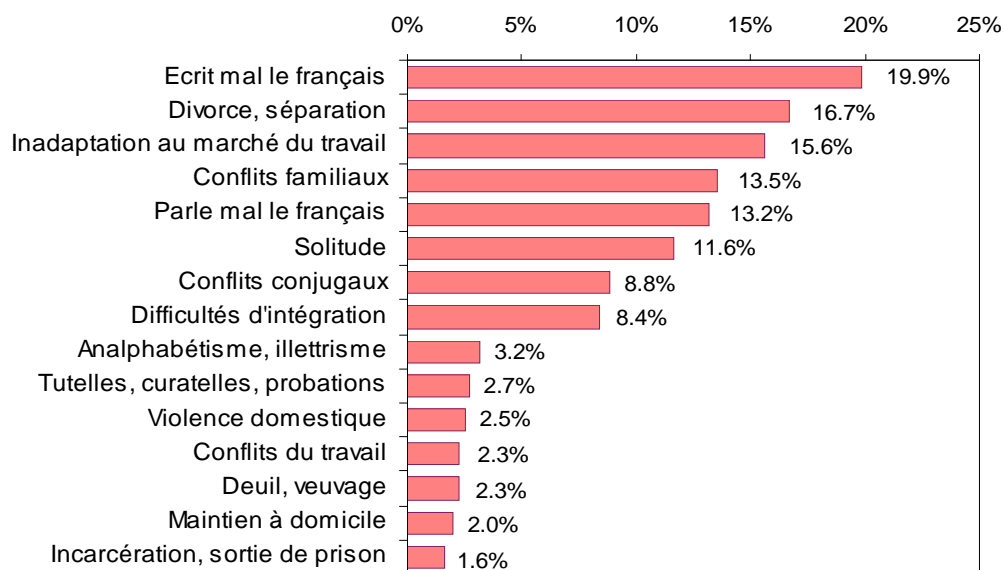
Heureusement, ces problèmes de santé ne rendent pas forcément impossible une réinsertion professionnelle, mais on comprend bien qu'ils ne la facilitent pas. Outre ces problématiques de santé, nous relevons d'autres difficultés éprouvées par les bénéficiaires de l'aide sociale, notamment les questions liées à l'endettement qui peuvent également représenter un frein important au retour à l'emploi.

Difficultés sociales et administratives des bénéficiaires de l'aide sociale (Comba, 2007)



D'autres difficultés sociales plus générales peuvent également se révéler des éléments bloquants lorsque l'on parle de réinsertion professionnelle:

Autres difficultés sociales (Comba, 2007)



Notons encore, comme élément représentant une difficulté importante pour la reprise d'un emploi, l'éloignement du marché du travail pendant une longue durée. La durée moyenne de prise en charge d'un dossier d'aide sociale est de 20 mois environ.

Rognant l'estime de soi, accentuant le sentiment d'échec pour le bénéficiaire, cet éloignement est en plus perçu par les employeurs comme suspect. Il augmente les risques d'un mauvais recrutement, va peut être demander une attention et un encadrement accru. Il pourra demander une mise à niveau des connaissances, il va sans doute obliger la personne à se réhabituer à un rythme de vie. Bref, autant d'éléments qui n'inciteront pas les employeurs à engager des bénéficiaires de l'aide sociale.

2. Le manque de compétitivité des bénéficiaires de l'aide sociale sur le marché de l'emploi

Chaque mois, à Genève, l'Hospice général offre ses prestations d'aide sociale, en moyenne, à un peu plus de 16'000 personnes. Ce chiffre ne reflète pas très bien la dynamique de ce suivi puisque nous avons chaque mois environ 400 nouvelles demandes et environ 380 à 400 sorties.

Depuis le début de l'année, nous avons observé un flux d'entrée constant et un ralentissement des sorties. Nous avons remarqué qu'en période de crise, il est encore plus difficile, pour un bénéficiaire de l'aide sociale, d'être compétitif sur le marché de l'emploi en raison à la fois de la concurrence plus accrue sur les postes et bien entendu d'une réduction du nombre de postes sur le marché de l'emploi.

Ainsi si nous n'avons pas observé une augmentation significative d'entrées à l'aide sociale (l'assurance chômage jouant pour l'instant encore son rôle de «tampon») c'est le nombre de sorties de l'aide sociale qui est en diminution. Il faut dire que le manque de compétitivité, outre les points relevés auparavant, s'exprime aussi par le niveau de formation.

Notre analyse annuelle des situations suivies en 2008 montre que 45% au moins des bénéficiaires de l'aide sociale à Genève ont un niveau de formation qui ne dépasse pas la scolarité obligatoire. Si l'on observe la dernière profession exercée par le bénéficiaire principal du groupe familial on retrouve des proportions similaires:

Dernière profession exercée (Comba, 2007)

Dernière profession	Assistance
Ouvrier et employé non qualifié	45,9%
Ouvrier et employé qualifié	20,4%
Indépendant entreprise familiale	6,0%
Etudiant, stagiaire, apprentis	5,6%
Indépendant, universitaire	2,6%
Cadre moyen	0,5%
Retraité	0,1%
Sans profession	10,5%
Inconnue	8,4%
Total	100,0%

Ajoutons à cela que les outils et les moyens à disposition des assistants sociaux pour pouvoir, par exemple, engager des bénéficiaires motivés sur des formations qualifiantes ne sont pas pléthore. Heureusement que des réflexions sont en cours pour pouvoir pallier cela. Mais force est de constater qu'aujourd'hui encore, si des mesures de formation sont identifiées et semblent utiles pour augmenter la compétitivité du bénéficiaire, les possibilités de les financer sont maigres.

3. Le nombre de «retours» à l'aide sociale après une période d'indépendance financière

Nous avons pu observer en prenant l'ensemble des nouvelles situations de 2008 que 36% des dossiers ouverts en 2008 avaient déjà bénéficié de l'aide sociale de l'Hospice général à un moment ou à un autre de leur vie.

Une étude plus approfondie sur les raisons de ces sorties et de ces retours devra être réalisée. L'on sait pourtant que beaucoup de ces personnes avaient retrouvé des emplois précaires, des petits boulots qui bien souvent permettent de «sortir» quelques mois des barèmes d'assistance, cela sans pour autant assurer une réinsertion professionnelle durable. Car il y a eu, et il y a encore, une véritable pression à la réinsertion professionnelle rapide, indépendamment de savoir si cette réinsertion a des chances de durer.

Il faut bien le relever ici, les coûts de l'aide sociale, à Genève comme ailleurs en Suisse, explosent. A Genève, le coût moyen d'un dossier en prestation financière est d'environ 2500 francs par mois. 40 dossiers ouverts pendant une année pèsent approximativement 1,2 million de francs. On comprend donc aisément qu'il y a un enjeu pour tenter de «réduire le dommage» et minimiser cette facture en favorisant une vision à court terme au détriment peut-être d'une réinsertion durable.

Cette approche à court terme est d'ailleurs celle que j'ai préconisée pendant les quelques années où la conjoncture était favorable. Sachant que la demande de main d'œuvre qualifiée et non qualifiée était particulièrement importante, il semblait plus opportun de saisir les chances qui se présentaient, plutôt que de se lancer dans des projets de formation à moyen ou long terme. Il semblait effectivement moins utile de devoir se préparer longuement à la reprise d'un emploi. Il faut bien le dire, même si le taux de chômage à Genève demeurait relativement élevé en comparaison avec la Suisse il restait bas en comparaison européenne et ne reflétait pas la dynamique du marché de l'emploi.

La remarquable augmentation du taux de sortie des bénéficiaires de l'aide sociale à Genève, au cours du deuxième semestre 2006 et pendant l'année 2007, est d'ailleurs un indicateur de ce dynamisme et nous a encouragés à favoriser le retour en emploi rapide. Toute une série de mesures et de contacts ont été développés pour favoriser la reprise rapide d'emploi. Par exemple avec des stages en entreprise, des activités de réinsertion, des bourses à l'emploi, du placement temporaire et d'autres outils. Nous avons misé sur le besoin saillant de main d'œuvre des entreprises même si cette main d'œuvre n'était pas en adéquation complète avec le besoin.

Mais aujourd'hui que la conjoncture économique s'est inversée, il est à mon sens responsable de s'interroger pour savoir si cette approche est toujours la bonne et

sans doute de la remettre en question ou en tout cas de la compléter avec une approche visant la durabilité de la réinsertion professionnelle. Mais avant de vous parler plus longuement de ce que l'Agence TRT peut proposer, examinons encore rapidement le dernier défi.

4. Le besoin de professionnalisation de l'aide à la réinsertion professionnelle pour les bénéficiaires de l'aide sociale

Dans le cadre de rencontres régulières avec des bénéficiaires de l'aide sociale et des assistants sociaux, il m'a été confirmé qu'une faible proportion de bénéficiaires parvient à accéder au stade de l'entretien de candidature. Lorsqu'ils y accèdent, très souvent, l'entretien se passe mal ou en tout cas est perçu comme un événement très difficile à digérer par le bénéficiaire, ce qui accentue encore son sentiment d'échec.

De leur côté, les assistants sociaux se sentent eux-mêmes assez mal équipés pour conseiller et orienter les bénéficiaires vers une réinsertion professionnelle durable. Le rôle premier de l'assistant social consistant à aider le bénéficiaire à surmonter toute une série de difficultés sociales et financières et ne pas «*isoler*» son intervention sur la seule question de la réinsertion professionnelle. On remarque donc que si l'assistant social remplit bien sa mission en aidant la personne à surmonter ses difficultés sociales et en la soutenant dans le processus de «*reconstruction*» souvent nécessaire, j'ai le sentiment que les outils pour s'attaquer à la problématique de la réinsertion professionnelle durable manquent dans la palette de l'assistant social.

C'est un peu comme si on entraînait des personnes à courir un marathon mais que l'on s'arrêtait au 41^{ème} kilomètre. Et pour parvenir à franchir ce dernier kilomètre, il me semble essentiel de développer des outils et une approche spécifique pour favoriser l'aide à la réinsertion professionnelle pour un public précaire.

D'une certaine manière, il est déjà reconnu depuis de nombreuses années que la recherche d'un emploi est un job en soi. Preuve en est des efforts qui sont mis en œuvre par le SECO pour professionnaliser ce secteur. Il faut pourtant encore reconnaître que l'accompagnement vers une réinsertion professionnelle de bénéficiaires de l'aide sociale ne peut pas s'envisager de la même manière que le suivi que l'on met en place pour un jeune cadre dynamique qui vient d'être licencié. Ainsi, je suis convaincu que les bénéficiaires de l'aide sociale doivent pouvoir bénéficier d'outils et de mesures appropriées pour les aider à franchir le dernier kilomètre du marathon.

C'est pour cela que nous avons lancé l'agence de placement TRT qui a comme ambition d'offrir un outil aux assistants sociaux pour aider les bénéficiaires de l'aide sociale à franchir ce dernier kilomètre, notamment en professionnalisant cet accompagnement.

5. TRT

Fruit d'un partenariat inédit public/privé entre l'Hospice général et une fondation privée, TRT se détermine comme le chaînon manquant entre le travail de l'assistant social et le retour effectif et durable à l'emploi. Il agit comme une interface entre les bénéficiaires de l'aide sociale et les entreprises.

Pour préparer le bénéficiaire à une réinsertion professionnelle durable, l'Agence TRT développe une logique en 4 temps mettant au cœur de son intervention la motivation, la formation et l'accompagnement individualisé (coaching).

- **Le premier temps** de l'intervention de l'agence de placement TRT se situe au niveau du diagnostic et de l'analyse des faiblesses et potentiels des bénéficiaires. Nous n'approfondirons pas les outils préconisés pour le traitement de ce premier temps. Nous aimerions cependant souligner qu'un des aspects fondamentaux qui devra être observé et mis à l'épreuve dans cette première phase est le niveau de motivation du bénéficiaire à se réinsérer durablement sur le marché du travail. Sans cette motivation réelle qui devra être confirmée par toute une série d'actes concrets, le bénéficiaire ne devrait pas pouvoir bénéficier du deuxième temps. Cette précision est importante puisque dans la démarche TRT nous souhaitons remplacer le paradigme de l'obligation par celui de la motivation.
- Une fois la motivation démontrée (une motivation qui n'est pas seulement déclarative mais qui s'accompagne d'actions concrètes), l'accent sera mis, dans **le deuxième temps**, sur la définition de la cible professionnelle future. L'orientation donnée pour définir cette cible doit véritablement être, en plus de la motivation, les perspectives d'avenir dans le secteur à moyen et long terme. Cela est relativement important puisque la réinsertion visée doit être durable et ne vise donc pas forcément à juste «sortir» les personnes de l'aide sociale. Les orientations envisagées devront ainsi identifier les secteurs clés dans lesquels des besoins de main d'œuvre importants sont envisagés, comme par exemple celui de la santé et de l'encadrement des personnes âgées. Il est important de préciser que le bénéficiaire doit également s'investir pendant cette période pour aider à développer la prestation. Le bénéficiaire doit être prêt à se mettre à disposition de l'association pour certains travaux administratifs et de recherche. L'accent sur la mise à niveau des connaissances de base, sur l'acquisition de compétences, ainsi que sur la possibilité de suivre d'autres formations dans des secteurs présentant plus de débouchés est également très important. Toujours concernant la formation et plus particulièrement les formations qui s'appliquent à des publics dits précaires, j'aimerais également indiquer que les efforts de l'agence TRT viseront, comme le propose D. Castra dans son ouvrage *«la réinsertion professionnelle des publics précaires»*, à inverser le paradigme dominant *«former pour insérer»* en *«insérer pour former»*. Bien entendu, cette inversion de paradigme ne va pas de soi (surtout en période de crise) et il faudra encore réussir à convaincre à plus large échelle des employeurs de participer à cet effort. Mais cette idée doit continuer à faire son chemin et s'inspirer d'un projet pilote d'insertion/formation de jeunes adultes entre l'Hospice général et Caritas Genève.

Je passerai plus rapidement sur les deux autres temps de l'intervention de TRT car ils me semblent moins centraux que les deux précédents.

- **Ainsi le troisième temps** mise sur un accompagnement individualisé et très intensif du bénéficiaire pour la préparation et le suivi des entretiens. Cette phase sera variable en fonction des profils et de la cible professionnelle.

- **Quant au quatrième temps**, il vise à conserver les acquis, c'est-à-dire à se préparer à la prise de poste et ensuite à garder l'emploi et éviter de le perdre pour des broutilles. Ainsi, une fois la personne engagée, TRT assurera un suivi particulier qui concernera autant les démarches pour préparer le bénéficiaire en amont de la prise de poste (par exemple en passant en revue les éléments qui peuvent se révéler compliqués à gérer -garde d'enfants, éloignement du lieu de travail, etc.-, en s'assurant que les informations nécessaires sont à disposition, et en regardant avec l'entreprise ce qui peut être mis en place pour favoriser l'intégration dans l'entreprise). Dans ce temps, TRT sera également l'interlocuteur de l'ex-bénéficiaire de l'aide sociale et de l'entreprise pour le suivi d'éventuels problèmes.

6. Conclusion

Partir de la motivation du bénéficiaire; le rendre à nouveau acteur du choix de sa cible professionnelle future; lui permettre de compléter sa formation ou d'en entamer une nouvelle; offrir un accompagnement individualisé pour les bénéficiaires et aussi un accompagnement et un soutien pour les entreprises prêtes à jouer leur rôle social, sont autant de mesures qu'il nous semble important de réinventer, de professionnaliser et de développer.

Bien entendu, et comme trop souvent, la logique de l'action se heurte à la logique des moyens. C'est pour cela que TRT se profile plus comme un nouveau modèle d'intervention qui complète l'existant et qui souhaite saisir l'opportunité offerte par la crise actuelle.

Dans les faits, si des moyens conséquents sont dégagés pour investir, comme à Genève, dans le secteur de la construction et du bâtiment, si, comme le recommandent les adeptes de la politique anticyclique de Keynes, il ne faut pas hésiter à engager des dépenses considérables en période de crise économique, alors il devrait être possible de convaincre qu'il faut aussi suivre le même principe pour la réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale et investir dans la formation et dans toutes les mesures qui visent à augmenter l'employabilité des bénéficiaires de l'aide sociale pour une réinsertion professionnelle durable.

VII. Et d'un point de vue politique, quels moyens d'action, quelles réflexions?

Martine Brunshawig-Graf, conseillère nationale, GE

1. Regard sur la crise

On pouvait s'y attendre, la crise financière a déclenché une crise économique planétaire. La conjoncture économique indique une reprise mais chacun sait que le **marché du travail subira les effets retard** du désordre économique.

La stratégie de la Suisse, face à la crise, s'est différenciée nettement de celle des différents pays occidentaux. L'UE a décidé pour ses membres un principe d'intervention massive, chaque pays décidant ensuite les domaines d'intervention. Les USA sont intervenus de façon lourde dans le secteur bancaire mais aussi et surtout dans l'industrie, automobile particulièrement.

La Suisse a pris, en 3 programmes successifs, des mesures ciblées. La totalité des moyens engagés, par la Confédération ou par les autres collectivités publiques, atteint **3,3 milliards de francs**. Le dernier paquet portant sur des mesures notamment en lien avec la formation et la lutte contre le chômage (247 millions de francs). Questions en débat:

- Mesures massives ou mesures ciblées?
- Mesures conjoncturelles ou mesures durables?
- Notre système est-il adapté pour prévenir les crises et pour y faire face?

Ce débat ayant fait l'objet de l'intervention de M. Ghelfi, je me contenterai ici d'apporter un éclairage complémentaire: la crise financière est aussi l'indice d'un déficit de formation. Même si le thème du colloque s'attache à la formation en tant qu'outil et remède à la crise, il paraît utile de rappeler que pour éviter d'autres crises, il faudra impérativement se soucier d'assurer la formation de celles et ceux qui ont à prendre des décisions dans les secteurs économique et financier.

La crise est aussi née du fait qu'un petit nombre de personnes ont créé et manié des instruments que la plupart des décideurs appelés à les autoriser ne comprenaient pas. Ils n'en saisissaient ni les effets ni les risques potentiels. **La détention du savoir en très petit comité constitue un danger pour nos systèmes économiques et démocratiques.**

2. L'importance du diagnostic

Remédier aux effets de la crise et se prémunir d'autres crises, tels doivent être les objectifs dans lesquels il faut inscrire nos réflexions.

L'ARTIAS a choisi la voie de la formation comme remède important. Mais quel que soit le remède envisagé, **il doit se baser sur un bon diagnostic**, une bonne évaluation de la situation, une estimation précise des besoins des personnes que l'on prétend aider.

L'un des **points faibles du débat actuel**, me semble-t-il, est le fait que je ne suis pas certaine que l'on fasse de vrais diagnostics. La formation est un outil, mais la formation recouvre des moyens d'actions qui sont forts différents:

- Formation de base
- Formation continue générale
- Formation continue ciblée et professionnelle
- Formation de reconversion
- Formation de remotivation

Sans adéquation, la formation peut conduire à de nouvelles déceptions.

L'analyse actuelle des statistiques du marché du travail établies par le SECO montre les éléments suivants:

- Taux de chômage des Suisse: 2.9% - Taux de chômage des étrangers: 7.6%
- Taux de chômage le plus élevé: 12.6% dans l'horlogerie – 9.6% dans hôtellerie et restauration

Les questions qui se posent en étudiant de tels chiffres? **Pourquoi les étrangers?** Déficit dans la formation de base? Absence de formation professionnelle? Difficultés linguistiques, difficultés culturelles, discrimination?

L'horlogerie est le secteur le plus touché, un secteur où l'on manque en général de personnel qualifié. Faut-il procéder à des réorientations? Faut-il trouver des mesures passerelles pour que le savoir-faire ne disparaisse pas? L'horlogerie reprendra-t-elle ses parts de marché et donc créera-t-elle à nouveau les emplois perdus?

Cette modeste analyse montre qu'en termes politiques, certaines questions se posent quant au type de remède à apporter. Les réponses ne sont pas faciles, mais leur pertinence dépend pour une grande part de la capacité à établir le bon diagnostic et à formuler les bonnes recommandations.

3. Les marchés porteurs pour l'emploi

Entreprendre une offensive dans la formation exige de la part de ceux qui s'y lancent une **connaissance de l'évolution économique dans notre pays**. La formation de base, certes, ne doit pas se faire dans une vision utilitaire. Mais la formation professionnelle, une bonne orientation, doivent s'inscrire dans une connaissance des tendances économiques qui ont des chances de développement.

Nous avons un champ de tension à gérer entre les perspectives d'emploi et l'envie de chacun de choisir la voie pour laquelle il est fait. Notre système de formation est suffisamment souple pour offrir de multiples perspectives. Mais il ne doit pas être un leurre ni un miroir aux alouettes. Nous savons aujourd'hui que certaines professions font de plus en plus défaut:

- Ingénieurs
- Secteur des énergies renouvelables et technologies vertes
- Certaines professions de la santé dont les infirmières et infirmiers
- Secteur de la petite enfance

Pour le reste, difficile d'en dire plus.

Une consultation attentive du site du SECO ne m'a rien appris de plus. Dès lors je me pose une question: **comment font ceux qui ont en responsabilité de recommander des formations**, des choix professionnels, des réorientations, pour déterminer les domaines porteurs? Nous vivons dans un système où l'on répare. Mais la prospective est totalement absente du concept.

L'observation du marché du travail, dans une démarche prospective, est indispensable. La Suisse est pauvre dans ce domaine et le monde politique n'exprime pas de façon suffisamment claire ses besoins. Mais les indicateurs et les instruments statistiques sont indispensables au pilotage du système de décision à tous les niveaux. Cette culture doit être développée. Les estimations et les évaluations des tendances futures seront toujours imparfaites, mais elles restent des outils qui permettent d'éclairer le chemin à prendre.

4. Les capacités de formation

4.1 Les jeunes «en délicatesse» avec l'école

Un des points qui apparaît de plus en plus criant est l'arrivée sur le marché du travail de jeunes sans formation, sans compétences particulières et surtout en «*délicatesse*» avec l'école.

Cela représente pour la société une **bombe à retardement**. Autrefois, le tissu économique offrait différentes possibilités d'insertion professionnelle sans exigences de qualifications particulières. Les questions qui se posent:

- Comment l'école peut-elle mieux faire face au défi que représente une formation de base suffisante pour ces jeunes?
- Quelles méthodes pédagogiques adopter?
- Quel système d'évaluation pratiquer?
- Quelles exigences formuler?

La crise est une occasion de renforcer la formation. Elle offre aussi l'occasion de mettre sur la table des problèmes plus durables et que la crise ne fait que grossir. Mais ces problèmes existent, ils sont latents. L'école n'a pas trouvé toutes les réponses à ces questions. Elle oscille entre les réponses «*réparatrices*», la «*compassion*» et le sentiment de devoir «*exiger*» davantage. Elle doit trouver sa voie. Pour ma part, je pense que des exigences clairement formulées valent mieux que des attentes sans cesse révisées à la baisse. Mais il faut admettre aussi que les démarches pédagogiques doivent pouvoir différer selon les élèves et que le système standard produit de l'exclusion par défaut.

4.2 Les adultes qui retrouvent «l'école»

L'important, dans un parcours personnel et professionnel, c'est de construire sur ce que l'on possède déjà. Qu'il s'agisse de formation acquise ou compétences professionnelles. La problématique de la **reconnaissance des acquis** doit être prise au sérieux. Elle ne doit pas être un pis-aller, ni une méthode aléatoire, elle doit constituer un système reconnu et validé, qui permette aux employeurs de

trouver de vrais critères d'appréciation, qui permette aux salariés désirant compléter leur formation de bâtir sur l'existant plutôt que de se lancer dans un éternel recommencement.

Former des adultes est un métier. C'est un métier qui diffère sur bien des points de celui qui consiste à former des jeunes et des adolescents. L'organisation de la formation, les méthodes pédagogiques, la responsabilisation des apprenants constitue un élément central.

5. Les réponses de formation des offices de l'emploi

Il convient de porter un regard critique sur l'offre de formation qui est faite aux chômeurs:

- Quel contrôle qualité exerce-t-on sur les fournisseurs de prestations?
- A-t-on une idée des résultats obtenus dans la durée?
- Les prescriptions faites aux chômeurs sont-elles adéquates?
- Les décisions de formation sont-elles prises suffisamment tôt?

Des efforts de qualité ont été faits, mais ils restent insuffisants et sans doute aussi peu transparents. La formation aux chômeurs ne doit pas servir de marché juteux à un petit nombre d'entreprises qui en font leur «*spécialité*».

Il convient aussi de se poser la question de savoir si la loi sur le chômage n'est pas trop rigide. Lorsqu'un besoin de formation de base, de certification professionnelle ou de formation de longue durée est identifié, comment cela s'accommode-t-il avec l'exigence d'employabilité? Renonce-t-on parfois à autoriser les chômeurs à se former selon le besoin identifié pour une question d'interprétation légale? Toutes ces questions méritent une approche critique.

6. La formation continue ne touche pas celles et ceux qui en auraient le plus besoin

Nous attendons toujours la loi sur la formation continue fédérale. La volonté politique n'est pas maximale, il faut bien le dire. Personne n'est vraiment au clair sur ce que cette loi devrait contenir.

Il y a les tenants purs et durs de la formation continue professionnelle – mais nombre de possibilités existent déjà dans ce champ: HES, écoles supérieures, diplômes professionnels gérés par les associations professionnelles.

Il y a aussi les militants de la formation continue générale. Elle devrait être axée sur le développement personnel de la personne et selon ses désirs. Et puis, il y a le constat: ce sont les personnes qui ont l'habitude de se former qui font le plus appel à la formation continue. Et là se posent toutes sortes de questions: est-ce un problème financier? Est-ce un problème d'accessibilité à la formation? Là aussi, les réponses à apporter doivent se baser sur des diagnostics plus précis.

7. Conclusion

La formation est un outil formidable. Elle n'est pas la panacée à tous les maux. Si l'on veut éviter qu'elle n'éveille des attentes auxquelles il n'est pas répondu, il faut entrer dans une analyse de l'offre et de la demande. Il faut identifier les besoins pour y apporter les bonnes réponses. Il faut surtout adopter une vision prospective plutôt qu'une vision réparatrice.