

Insertion professionnelle, occupation et insertion sociale dans le canton de Berne

Prise de position de la BKSE

A Situation initiale

Selon la Loi sur l'aide sociale, l'insertion professionnelle et sociale appartient à la mission primaire de l'aide sociale (cf. art. 2 et 35 LASoc). L'aide sociale soutient activement les bénéficiaires de l'aide sociale avec différentes mesures visant à améliorer leur participation à la vie sociale et à (re-)prendre pied sur le marché du travail primaire.

À cet effet, le système actuel des Programmes d'occupation et d'insertion de l'aide sociale (POIAS) dans le canton de Berne est une réussite. Grâce aux POIAS, des offres appropriées relatives à l'amélioration de l'insertion professionnelle et sociale sont à disposition dans l'ensemble du canton de Berne. La collaboration avec les partenaires stratégiques des POIAS permet d'utiliser des économies d'échelle et des synergies.

Malgré une situation initiale difficile, les offres des POIAS sont efficaces: en 2018, 27 pourcent des personnes dans le canton de Berne ayant participé à une offre POIAS ont pu être placées sur le marché du travail primaire (SAP, reporting POIAS 2018), et ce, malgré le fait que de nombreux bénéficiaires de l'aide sociale étaient au chômage depuis longtemps et classés en fin de droit par l'ORP. Lors d'une enquête concernant le «Social Return on Investment» de cinq offres POIAS en 2019, la Haute école spécialisée bernoise (BFH) a conclu que les dépenses gouvernementales étaient refinancées environ 1 an et demi après la réalisation des offres grâce à la réduction des dépenses d'aide sociale et les revenus des programmes.

Cependant, l'environnement pour l'insertion professionnelle devient de plus en plus difficile depuis des années. La déclaration «Quiconque veut travailler, trouve du travail» n'est actuellement plus correcte pour toutes les personnes en Suisse (pour les raisons selon ch. 0). Le principe «Travail au lieu d'aide sociale» atteint donc de plus en plus ses limites. Pour l'aide sociale cela signifie que les efforts pour l'amélioration de l'insertion professionnelle doivent continuellement être intensifiés. C'est la seule façon de parvenir à maintenir un bon taux de placement, même dans un environnement qui se détériore.

Il convient en même temps de noter que pour une partie considérable et continuellement croissante de bénéficiaires de l'aide sociale, une insertion professionnelle n'est presque plus réaliste, surtout pour des raisons de santé. Pour ces personnes, il faut des offres appropriées temporaires ou même à long terme pour l'amélioration de l'insertion sociale comme alternative à l'insertion professionnelle, avec comme objectifs: stabilisation de la situation individuelle, encouragement à l'autonomie, acceptation dans le cadre environnant et participation à la vie sociale.

Le Canton de Berne prévoit pour les prochaines années une enquête et un développement du concept des POIAS.

La présente prise de position de la Conférence bernoise d'aide sociale et de protection de l'enfant et de l'adulte (BKSE) donne un aperçu des faits et développements essentiels dans l'aide sociale, qui du point de vue de la BKSE, doivent être pris en compte lors d'adaptation du concept POIAS.

B Compréhension des définitions et groupes cibles

Insertion professionnelle et sociale

Dans la présente prise de position, on entend par **insertion professionnelle** une insertion durable sur le marché du travail primaire – respectivement le processus d'améliorer l'accès d'une personne au marché du travail primaire. Des mesures d'insertion professionnelle dans l'aide sociale ne comprennent pas seulement le soutien lors de la recherche d'emploi, mais toutes les mesures, qui contribuent à l'amélioration des chances d'une personne sur le marché du travail. La promotion des compétences et l'amélioration de la capacité de placement en font notamment également partie.

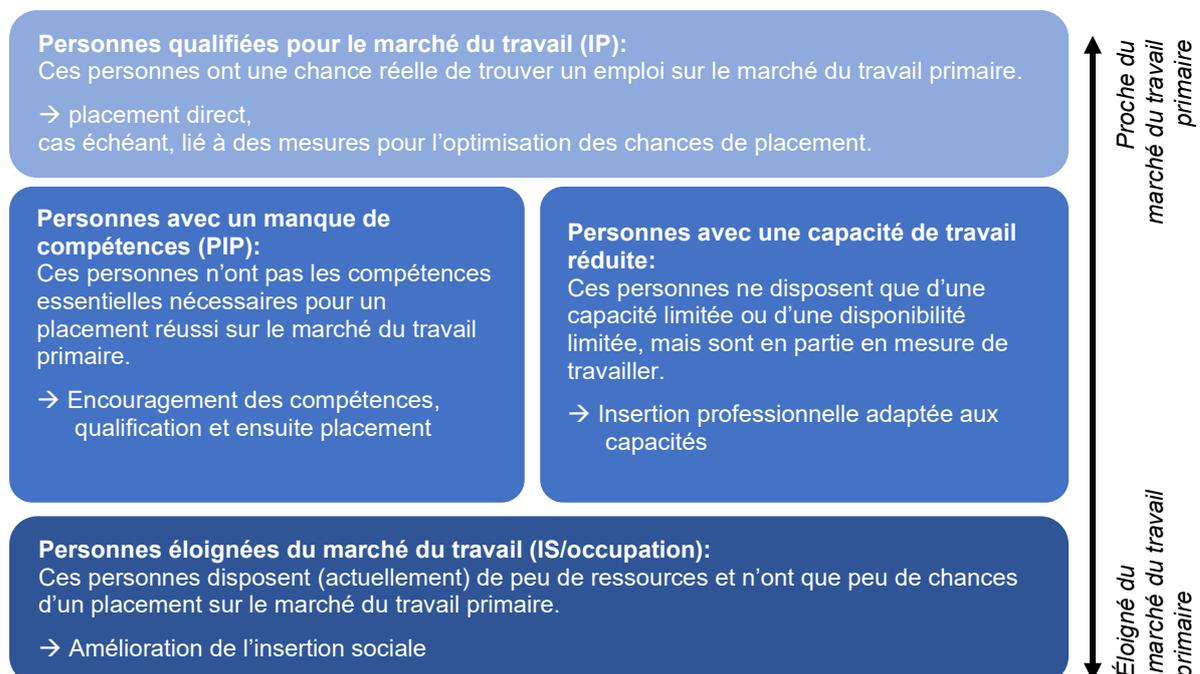
Indication: une part croissante de bénéficiaires de l'aide sociale peut en effet être (partiellement) insérée professionnellement, mais elle ne peut pas être détachée de l'aide sociale – les raisons pour cela sont variées.

On entend par **insertion sociale et occupation** la possibilité d'une participation individuelle à la vie sociale – respectivement le processus de permettre, resp. d'améliorer l'accès d'une personne à la vie sociale. Des offres d'insertion sociale dans l'aide sociale propose aux participants une structure quotidienne et encourage à avoir confiance en soi. Ainsi, elles contribuent à une stabilisation de la situation personnelle et réduit les conséquences (financières) négatives du chômage de longue durée. Des programmes d'occupation classiques et des modèles d'entreprises sociales figurent également parmi les offres de l'insertion sociale.

L'insertion professionnelle et l'insertion sociale ne sont pas linéaires, mais s'influencent mutuellement. Elles ne sont pas la tâche unique de l'aide sociale, mais requièrent également la responsabilité et la participation de la société civile et de l'économie. La collaboration intensifiée dans le cadre de la CII est également nécessaire afin d'obtenir des progrès.

Quatre différents groupes cibles

Avec vue sur l'insertion professionnelle et sociale au sein de l'aide sociale, on peut distinguer quatre groupes cibles différents sur la base du concept POIAS:



Le modèle se base sur la répartition à trois étapes utilisée dans le concept POIAS «Insertion professionnelle (IP) – Perspectives d’insertion professionnelle (PIP) – Insertion sociale (IS)» et élargie ceux-ci par un quatrième groupe: concernant les «personnes avec une capacité de travail réduite», l’accent doit être sur une insertion professionnelle adaptée aux capacités.

Il est important pour la BKSE, qu’il doit exister en plus des stratégies pour l’insertion sur le marché du travail, également des efforts pour intégrer les personnes éloignées du marché du travail, de leur transmettre sens et estime et de leur permettre des structures quotidiennes. Le mandat juridique pour cela existe et doit pouvoir être mis en œuvre. Pour cela, les services sociaux ont besoin de ressources et d’offres.

C Chiffres clés et évolutions

Situation professionnelle des bénéficiaires de l’aide sociale

- En 2017, à peine un tiers des personnes soutenues par l’aide sociale (dès 15 ans) dans le canton de Berne exerçaient une activité professionnelle. Près de 15 pourcent d’entre eux avaient un emploi à plein temps et dépendaient malgré tout de l’aide sociale (SAP, rapport sur l’aide matérielle 2017).
- Un bon tiers des personnes soutenues de plus de 15 ans sont au chômage et à la recherche d’un emploi (environ 7000 personnes dans tout le canton).
- Bien un tiers appartient aux groupes des personnes sans activité lucrative et ne cherchant pas un emploi, respectivement est (temporairement) pas qualifiée pour le marché du travail en raison d’une augmentation justifiée des obligations d’encadrement, incapacité de travail etc.

Le manque de qualification professionnelle ou l’évolution du marché du travail compromettent un autre emploi (numérisation, automatisation, changements des compétences)

- Ces dernières années, le taux de chômage des personnes sans qualification professionnelle a continuellement augmenté pour atteindre 8,3 pourcent dans toute la Suisse en 2017. Il était ainsi presque le double que celui des personnes qualifiées (OFS, Enquête suisse sur la population active 2017).
- Cela se reflète également dans l’aide sociale: en 2017, environ la moitié des adultes bénéficiaires de l’aide sociale n’avait pas de qualification professionnelle – tendance croissante. La part de ce groupe est ainsi 2,5 fois plus élevée dans l’aide sociale que dans l’ensemble de la population (OFS, statistique de l’aide sociale 2017).
- Des personnes sans qualification professionnelle sont de plus en plus dans une situation difficile sur le marché du travail. En raison du développement technologique et de l’externalisation des emplois à faible valeur ajoutée vers l’étranger, des emplois pour des personnes peu qualifiées sont constamment perdus en Suisse.
- On peut supposer qu’environ 30 pourcent des bénéficiaires de l’aide sociale ont des compétences de la vie quotidienne et de base insuffisantes (OFS, Enquête ALL 2006). Ainsi, il leur manque une base essentielle pour l’acquisition de compétences et qualifications supplémentaires, qui sont demandées sur le marché du travail.

Problèmes de santé

- Des bénéficiaires de l'aide sociale sont touchés par des problèmes de santé fortement au-dessus de la moyenne: ils souffrent nettement plus souvent de maladies chroniques, se sentent moins en bonne santé de manière marquante et suivent clairement plus souvent des traitements médicaux ou psychothérapeutiques (Lätsch et al. 2011; Salzgeber 2014; Reich et al. 2015). Il existe ainsi une corrélation entre pauvreté, chômage et maladie.
- Les critères d'habilitation de l'AI a été renforcés dans le cadre de plusieurs révisions de l'AI. En conséquence, le nombre de nouvelles rentes entre 2004 et 2017 a baissé d'environ 40 pourcent (OFS, Statistique de l'AI 2017). Ce faisant, le groupe de personnes avec des problèmes de santé, qui n'a pas le droit à une rente d'invalidité, a augmenté. Des personnes, qui sont trop malades pour une activité lucrative, mais «trop en bonne santé» pour l'AI, sont en conséquence, souvent inévitablement dépendants de l'aide sociale.
- Des problèmes de santé causent non seulement une souffrance humaine auprès des personnes atteintes, mais ils constituent également un obstacle important pour l'insertion professionnelle et sociale et diminuent la probabilité d'une sortie de l'aide sociale. Des problèmes de santé renforcent le processus de chronicisation en ce qui concerne la dépendance et la perte d'autonomie.

Augmentation du taux d'aide sociale pour la tranche d'âge 50+

- Certes, le groupe de personnes âgées entre 50 et 64 ans est proportionnellement encore la plus petite tranche d'âge au sein de l'aide sociale. Cependant, dans ce groupe, une augmentation supérieure à la moyenne du taux d'aide sociale de 2,5 à 3,2 pourcent a été constatée entre 2011 et 2017 (OFS, Statistique de l'aide sociale 2017).
- D'une part, l'augmentation est due au fait que ce groupe de personnes est disproportionnellement souvent au chômage de longue durée et en fin de droits. D'autre part, de moins en moins de personnes dans cette tranche d'âge peuvent être insérées professionnellement, resp. être détachées de l'aide sociale, de sorte que les personnes concernées restent plus longtemps dépendantes de l'aide sociale.
- Ce développement peut être constaté depuis peu auprès des personnes âgées de 45 ans dans les régions urbaines - (Rapport sur les indicateurs 2018 Initiative des villes).

D Conclusions et besoin d'agir

a) Une clarification systématique du potentiel et la planification d'insertion sont essentielles

Des ressources et potentiels existants doivent être utilisés le mieux possible. C'est pourquoi une clarification systématique du potentiel et une planification de l'insertion sont nécessaires le plus tôt possible dans le processus de soutien. Des obstacles d'insertion existants (p. ex. garde des enfants, emplois précaires existants, état de santé non clarifié) doivent être reconnus et éliminés de manière ciblée, afin de permettre l'insertion professionnelle. Dans le cadre des méthodes appliquées, il faut veiller à ce que, déjà dans cette phase (et également dans les suivantes), des sujets tels que la création de perspectives et la promotion de l'autonomie, dans le sens de l'auto-efficacité, soient formulés comme des objectifs.

b) La formation et qualification deviennent plus importants dans l'aide sociale

Une qualification professionnelle offre toujours une bonne protection contre le chômage et des conditions de travail précaires. Concernant les personnes de plus de 25 ans, l'aide sociale (ainsi que la réglementation cantonale sur l'octroi de bourses) était et est longtemps (trop) réticente en

ce qui concerne le financement de formations initiales et continues. Cependant, au vu du développement du marché du travail, les mesures de formation et de qualification dans l'aide sociale deviennent plus fortement une condition préalable essentielle à une insertion professionnelle durable. C'est pourquoi il convient de promouvoir et de financer la formation de rattrapage lorsque cela est possible.

c) Il faut une promotion des compétences de base et une qualification facile d'accès

Pour une grande partie des bénéficiaires de l'aide sociale, l'obstacle à l'accès à une formation professionnelle régulière est trop grand. Une cause importante pour cela est le manque de compétences de la vie quotidienne et de base. Pour ces personnes, il faut des offres pour la promotion des compétences de la vie quotidienne et de base, ainsi que des offres de qualification faciles d'accès en-deçà du niveau de la formation professionnelle.

d) Des stratégies relatives au traitement des personnes atteintes d'une maladie doivent être développées

La part des bénéficiaires de l'aide sociale atteints d'une maladie augmente. Cependant, dans l'aide sociale, il manque aujourd'hui l'accès aux connaissances techniques et aux stratégies relatives au traitement des personnes atteintes d'une maladie. Des connaissances techniques provenant du domaine de la santé doivent être rendues systématiquement accessibles pour l'aide sociale. Des instruments de clarification appropriés et l'aide provenant du domaine de la santé doivent contribuer à établir une position dans le cas d'états de santé peu clairs et diffus. Ainsi, des approches possibles pour l'insertion professionnelle et sociale peuvent être reconnus.

e) Il faut des offres d'insertion professionnelle adaptées aux performances

Une importante part des bénéficiaires de l'aide sociale ne dispose que d'une capacité de travail limitée – par exemple pour raisons médicales. Cependant, il serait en partie possible pour ces personnes de travailler à un degré d'occupation réduit. Actuellement, ces ressources ne sont pas assez exploitées. Des offres d'insertion professionnelle adaptées aux performances ou des emplois de courte durée – permettent aux personnes concernées d'exploiter leur capacité de travail restante et ainsi de la maintenir ou de la développer. Toutefois, il faut veiller à ce qu'il n'existe pas de subvention (abusive) des entreprises par le biais de salaires partiels via l'aide sociale et que des emplois normalement rémunérés ne soient pas transformés en emplois à temps partiel sur le marché du travail. Il faut des mesures et incitations supplémentaires, afin que les employeurs emploient de plus en plus de personnes avec des limitations de performance et les intègrent ainsi (en partie) professionnellement.

f) Des offres basées sur le coaching liées aux engagements individuels sur le marché du travail primaire

L'effet des offres, qui ne fonctionnent pas selon le «mode d'occupation» classique (donc emploi à plein temps dès le début), est parfois étonnamment bon pour certains groupes cibles. Il devrait être possible de développer considérablement de telles offres (actuellement financées par le biais d'AVNE). Il s'agit d'offres élaborant des perspectives pour les personnes concernées par le biais de travail en groupes ou de coaching individuel, et cherchent et accompagnent des engagements professionnels individuels de manière ciblée sur le marché du travail primaire. Afin de continuer à promouvoir de telles offres, il faut plus de flexibilité dans l'utilisation des moyens (POIAS).

g) Des offres d'insertion sociale sont indispensables

C'est un fait qu'une insertion professionnelle n'est plus possible pour une partie des bénéficiaires de l'aide sociale – p. ex. à cause de leur état de santé ou leur âge. Des offres d'insertion sociale proposent une structure quotidienne aux personnes concernées et leur permettent de participer à la vie sociale. Ces offres contribuent à la stabilisation de la situation personnelle et de l'environnement touchée, et diminuent les conséquences négatives du chômage de longue durée. En outre, le taux de sorties de l'aide sociale est également considérable dans ce domaine et contribue à la réduction des coûts dans l'aide sociale.

h) Des compétences CII sont importantes. Cela est également valable pour le domaine de l'asile et des réfugiés

La collaboration interinstitutionnelle entre les acteurs dans le domaine de l'insertion professionnelle, l'occupation et l'insertion sociale doit être renforcée, encouragée et développée. Pour cela, des compétences et offres spécifiques doivent être rendues disponibles et accessibles à tous les domaines. Lors de la conception de nouvelles structures dans le domaine de l'asile et des réfugiés, il faut veiller à ce que des synergies soient exploitées et des doublons évités. Par ailleurs, il est important que lors de la concentration sur les personnes à «faibles risques» ou «facile à intégrer», les personnes concernées restantes ne soient pas oubliées et soient transférées comme non intégrées dans le domaine de compétences de l'aide sociale.

i) L'insertion sociale doit également être encouragée indépendamment des engagements professionnels

Actuellement, des offres se basent sur l'insertion sociale typiquement à l'occupation sur le marché du travail secondaire. Cela est judicieux pour une partie des personnes. Une part importante des personnes est cependant exclue des offres d'insertion sociale par le couplage de l'insertion sociale et du travail. Pour des personnes, pour lesquelles un engagement sur le marché du travail secondaire n'est pas possible ou pas judicieux, des offres alternatives d'insertion sociale doivent être accessibles – par exemple par le biais d'offres de bénévolat ou d'activités sociales, telles que l'aide de voisinage, etc.

j) L'autonomie et l'auto-efficacité des personnes concernées doivent être encouragés

La motivation est un facteur important pour une insertion professionnelle et sociale réussie. La grande majorité des bénéficiaires de l'aide sociale est motivée à améliorer leur situation personnelle. Cependant, l'aide sociale est également confrontée à des personnes avec une faible motivation, respectivement une faible volonté de coopération. Ces cas exigent une attitude professionnelle claire, ainsi que des méthodes et approches ciblées pour la pratique. Afin d'améliorer la motivation, une approche modifiée et non de la pression est parfois nécessaire. Pour cela, il faut des moyens et possibilités pour des essais pratiques. Cependant, le cas échéant, il faut également des possibilités de décréter des conséquences, p. ex. sous forme de sanctions, de façon simple, mais juridiquement sûres.

k) Oser des expérimentations, prendre en compte les différences régionales

Il faut toujours et encore de nouvelles approches dans l'insertion professionnelle. C'est pourquoi, la DSSI doit encourager des projets pilotes pour de nouveaux modèles d'insertion et des mesures novatrices. Logiquement, ceux-ci devraient être d'abord être testés au niveau local, puis, en cas de succès, être rendus accessibles à tous les services sociaux du canton. La diversité crée des options !

E Dix recommandations de la BKSE

Une contribution au développement des rôles, tâches et interfaces relatifs à l'insertion professionnelle, l'insertion sociale et l'occupation

1. **Les POIAS devraient être conçus de manière nettement plus flexible.** Les classifications financières ne sont pas efficaces. De nouveaux modèles et expérimentations de mesures d'insertion doivent pouvoir être financés. L'innovation nécessite plus d'espace. Les services régionaux responsables doivent bénéficier d'une plus grande marge de manœuvre – les instances d'assignation doivent être incluses dans les décisions d'orientation.
2. **Les différents acteurs de l'insertion professionnelle** (aide sociale, prestataires de services, AI, AC, domaine de l'asile et des réfugiés ...) **doivent pouvoir exploiter des synergies** et les intégrer de manière optimale dans leur propres compétences. Des doublons sont à éviter. Des offres devraient être ouvertes de telle manière à ce que les personnes concernées puissent être encouragées et incitées avec précision à la bonne offre – indépendamment du «l'agent payeur».
3. **Les groupes cibles** (personnes concernées) **doivent être plus différenciés** pour les différentes offres relatives à l'insertion professionnelle (modèle progressif POIAS), l'insertion sociale et l'occupation. **Les offres pour l'insertion professionnelle adaptée aux performances** pour des personnes avec une capacité de travail limitée doivent être développées.
4. Une **clarification systématique du potentiel, ainsi qu'une planification individuelle d'insertion** devraient être réalisées le plus tôt possible dans le processus de soutien, indépendamment de la visite d'une place. Les personnes concernées doivent être incluses et leur autonomie encouragée.
5. Les **offres concernant l'insertion / l'occupation** doivent également être différenciées, renforcées et développées en dehors des POIAS – non seulement se référant au marché du travail secondaire, mais aussi dans tous les domaines de **l'utilité publique** et dans les réseaux faciles d'accès relatifs au **bénévolat dans le voisinage, les quartiers, associations et communes.**
6. Il existe encore et toujours des demandes dans le domaine social pour des places de courte durée rémunérée sur le marché du travail primaire (p. ex. agriculture, etc.). Afin de pouvoir les utiliser, il faut des **antennes de placement** et des ressources (transport, informations...) et des solutions administratives faciles d'accès (couverture d'assurance, etc.). Les structures pour cela devraient être coordonnées, clarifiées et encouragées.
7. Des offres pour la promotion de **compétences de base et pour la qualification facile d'accès** devraient être mises à disposition des bénéficiaires de l'aide sociale dans l'ensemble du canton.
8. Les personnes dans des circonstances de vie et professionnelles précaires devraient avoir **accès à une formation, qualification et acquisition de compétences aussi avant et après avoir bénéficié de l'aide sociale.** Pour cela, des moyens sont nécessaires et des structures doivent être encouragées. Des personnes sur le marché du travail ne doivent pas finir sur la voie de garage – pour cela il faut des accès à la formation et qualification.
9. **L'accès aux connaissances techniques provenant du domaine de la santé** devrait être mis à disposition des services sociaux par le biais de prestations correspondantes et grâce au soutien par l'AI et le secteur de la santé. Ainsi, ils peuvent être soutenus lors du traitement des bénéficiaires de l'aide sociale atteints d'une maladie en rapport avec l'insertion.
10. **Les raisons empêchant** une insertion professionnelle doivent être reconnues et éliminées de manière ciblée – pour cela, le dialogue et les connaissances de base sur de telles raisons (p. ex. dettes) doivent être encouragés. Des conditions-cadre doivent être créées afin de pouvoir **reconnaître et éliminer des obstacles.**