



*Bundesamt für Sozialversicherung
Office fédéral des assurances sociales
Ufficio federale delle assicurazioni sociali
Uffizi federal da las assicuranzas socialas*

*Evolution des mesures
d'intégration de l'aide sociale*

Rapport de recherche n° 13/00

ASPECTS DE LA SECURITE SOCIALE

L'Office fédéral des assurances sociales publie dans sa série „Aspects de la sécurité sociale“ des articles de fond et des rapports de recherches sur des sujets d'actualité dans le domaine de la sécurité sociale pour les rendre accessibles au grand public et encourager la discussion. Les analyses présentées par les auteurs ne reflètent pas forcément l'opinion de l'Office fédéral des assurances sociales.

Auteur: Kurt Wyss, lic. phil.
Büro für Sozialberatung
Rütistrasse 4
8032 Zürich
Tél. 01/251 18 33
Fax. 01/251 18 41

Renseignements: Géraldine Luisier
Office fédéral des assurances sociales
Service spécialisé Economie,
questions fondamentales et recherche
Effingerstrasse 35
3003 Berne
Tél. 031/322 42 31
Fax 031/324 06 75
E-mail: geraldine.luisier@bsv.admin.ch
Internet: www.ofas.admin.ch

ISBN: 3-905340-21-6

Copyright: Office fédéral des assurances sociales
CH – 3003 Berne
Reproduction d'extraits autorisée – excepté à des fins
commerciales – avec mention de la source; copie à
l'Office fédéral des assurances sociales.

Diffusion: OFCL/OCFIM, 3003 Berne, www.admin.ch/edmoz

Numéro de commande: 318.010.13/00 f 12.00 150

*Évolution des mesures
d'intégration
de l'aide sociale*

Kurt Wyss, Büro für Sozialforschung, Zurich

en collaboration avec la Conférence suisse
des institutions d'action sociale (CSIAS)

Décembre 2000

Avant-propos

Par cette étude consacrée aux mesures d'intégration, l'Office fédéral des assurances sociales a voulu suivre l'évolution des dispositions prises dans les cantons et les communes.

Développés sous la pression du nombre croissant de chômeurs en fin de droit, les programmes d'intégration ont été soumis à un effort constant d'adaptation au cours des années 90: nouveaux besoins, nouvelle législation sur l'assurance-chômage, contraintes budgétaires. Les nombreux travaux dont ils font l'objet se trouvent très vite dépassés. La présente étude, réalisée en 1999, dresse un nouvel état des lieux à la suite d'une précédente enquête menée par la Conférence suisse des institutions d'action sociale.

Au lieu des grandes tendances qu'on aurait espéré voir se dégager, c'est un développement au coup par coup qui se dessine, souvent au gré du climat politique du moment. On notera tout de même le besoin croissant de places adaptées aux personnes faiblement qualifiées et la diversification de l'offre de mesures, la multiplication des programmes; de là l'importance plus grande accordée à la collaboration entre les institutions qui les mettent en œuvre.

Si le recul du chômage porte aujourd'hui à redimensionner les programmes et à nuancer certains résultats de l'étude, l'intérêt des mesures en faveur des personnes «moins employables» selon les critères du marché n'a rien perdu de son actualité. Les programmes développés par les villes et les cantons ont réformé l'assistance publique; ils ont placé au centre l'objectif d'intégration sociale et donné une impulsion à la coordination entre les institutions. Cette dynamique ne peut que se poursuivre.

Géraldine Luisier, collaboratrice scientifique
Service spécialisé Economie, questions fondamentales et recherche

Table des matières

Introduction	1
1. Les bases légales des mesures d'intégration: LACI, aide sociale au sens large, LAI	4
2. L'évolution du nombre de chômeurs en fin de droit	8
3. Mesures d'intégration dans le cadre de l'aide cantonale aux chômeurs	12
3.1 Aide aux chômeurs prévoyant des indemnités journalières (consécutives) (ZG ZH)	13
3.2 Aide aux chômeurs prévoyant des indemnités journalières (consécutives) et des mesures (analogues à la LACI) relatives au marché du travail (FR SH TI)	16
3.3 Aide aux chômeurs prévoyant des mesures (analogues à la LACI) relatives au marché du travail, sans indemnités journalières (BL BS BE GE JU NE UR VS)	20
4. Mesures d'intégration prévues dans des lois spéciales concernant la réinsertion	31
4.1 Le RMCAS: revenu minimum d'insertion du canton de Genève	31
4.2 Le RMR: revenu minimum de réinsertion du canton de Vaud	34
5. Mesures d'intégration dans le cadre de l'aide sociale au sens étroit du terme	38
5.1 Mesures d'intégration dans le cadre des lois cantonales sur l'aide sociale	39
5.2 Cantons ayant expressément introduit des mesures d'intégration dans leurs lois sur l'aide sociale (FR NE TI VS)	43
5.3 Mesures cantonales d'intégration destinées aux bénéficiaires de l'aide sociale sans être expressément prévues dans la loi sur l'aide sociale	47
5.3.1 Crédits-cadre/aides initiales pour le financement de projets d'intégration mis en œuvre à l'échelon communal et régional (SG TG ZG)	48
5.3.2 Programmes d'intégration avec participation du canton (GL GR LU NW OW SO)	52
5.3.3 Participation de bénéficiaires de l'aide sociale à des programmes d'occupation mis sur pied par l'OCIAMT (AG SZ)	64

6.	Mesures d'intégration sociale et professionnelle au niveau des grandes villes: cinq exemples brossés à grands traits	68
6.1	Mesures d'intégration de la ville d'Aarau	68
6.2	Mesures d'intégration de la ville de Berne	70
6.3	Mesures d'intégration de la ville de Thoun	73
6.4	Mesures d'intégration de la ville de Winterthour	75
6.5	Mesures d'intégration de la ville de Zurich	79
7.	L'évolution de l'offre des mesures d'intégration et la question de leur succès	83
7.1	L'offre de mesures d'intégration	83
7.2	Composition des effectifs des participants selon le sexe et l'origine	86
7.3	La question du succès des mesures d'intégration	87
8.	Conclusion critique: la segmentation des mesures d'intégration et les difficultés qui en découlent	94
8.1	Synthèse sur l'évolution des mesures d'intégration: un développement au coup par coup	94
8.2	Segmentation des mesures d'intégration	97
8.3	La problématique des mesures relatives au marché du travail selon la LACI	99
8.4	La problématique de l'«effet carrousel» entre la LACI et les programmes d'occupation de l'aide aux chômeurs	102
8.5	La problématique de la catégorisation interne des participants aux programmes	104
8.6	Le danger du travail obligatoire et du «workfare»	105
8.7	Plaidoyer pour des mesures d'intégration exemptes de menace d'exclusion sociale	106
	Bibliographie	108

Introduction

Dans la deuxième moitié des années 90, les mesures d'intégration sociale et professionnelle déployées dans le domaine de l'aide sociale ont été nettement renforcées en Suisse. L'évolution s'est faite si rapidement et - en raison de la structure fédéraliste du secteur de l'aide sociale - de manière si différenciée qu'il n'est pas facile de donner un aperçu à jour et complet des mesures existantes. Certaines études ont déjà été consacrées à ce sujet (Tecklenburg en 1977, Wyss en 1997 également, Baur et al. en 1998) et le projet de programme national de recherche «Problèmes de l'Etat social» (voir CHSS 4/1999) abordera probablement aussi le sujet qui nous occupe ici.

Afin de compléter l'état des connaissances, l'auteur du présent rapport, sur mandat de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), a enquêté au printemps 1999 auprès des offices compétents des cantons et des grandes villes du pays pour connaître l'évolution des tendances dans le domaine des mesures d'intégration.

Dans le cadre de cette enquête, les délégués des cantons et des villes représentés au sein de la direction et du comité de la CSIAS ont été interrogés (une personne par canton et ville interrogés). Les personnes sollicitées à cet effet exercent toutes dans leur canton ou dans leur ville une fonction centrale dans le domaine de l'aide sociale (responsable du service cantonal/communal des affaires sociales et de l'aide sociale, secrétaire/adjoint du service de l'aide sociale, etc.) et connaissent donc parfaitement la question.

En Suisse allemande, l'enquête a été effectuée auprès des cantons et des villes par l'auteur du présent rapport, sous la forme d'entretiens téléphoniques. En Suisse romande et au Tessin, l'enquête a été menée sous forme écrite par les services de la CSIAS.

L'enquête a principalement eu pour objet les questions suivantes:

- 1 Quelle a été l'évolution du nombre des chômeurs en fin de droit dans votre canton/ville entre 1994 et 1998 et quelle sera, selon vous, l'évolution à venir?
- 2* Votre canton prévoit-il de modifier sa législation sur l'aide sociale et de mettre particulièrement l'accent sur les mesures d'insertion sociale et professionnelle?
(Si une révision avait déjà été prévue en 1997:) Où en sont aujourd'hui les révisions de la législation sur l'aide sociale envisagées par votre canton en 1997, plus particulièrement dans l'optique de l'insertion sociale et professionnelle?
- 3* En 1997, plusieurs cantons ont modifié leur législation sur le chômage (projet de nouvelle loi, révision de la loi en vigueur, entrée en vigueur d'une nouvelle loi, etc.). Où en sont ces travaux actuellement? De tels travaux sont-ils en cours ou en discussion dans votre canton?
- 4 Les mesures cantonales/communales d'insertion sociale ou professionnelle ont-elles été modifiées ou peut-on s'attendre à de telles modifications? (Nouveaux groupes de destinataires, diminution ou augmentation de l'offre ou des prestations, etc.)
- 5 Quels programmes ou projets votre canton/ville subventionne-t-il/elle? (Liste des projets et des programmes selon les institutions qui les ont mis sur pied et le nombre de places).

- 6 Quelle a été l'évolution du nombre des participants à des mesures d'intégration en cours et celui des emplois annuels et quelle est, selon vous, la tendance à venir? La composition des participants - également en ce qui concerne leur âge - a-t-elle changé?
 - 7 Comment les coûts prévus et effectifs (budget et prévisions) de ces mesures ont-ils évolué depuis 1994 ou depuis l'introduction de ces mesures et quelle est, selon vous, la tendance à venir? Autrement dit, dans quelle mesure les prévisions concordent-elles avec l'évolution réelle?
 - 8 Les mesures d'intégration sociale et professionnelle font-elles l'objet d'une évaluation systématique? Existe-t-il des rapports d'évaluation? Dans l'affirmative, ces rapports sont-ils disponibles? (Indication de l'adresse de commande)
 - 9 Estimez-vous que les mesures d'intégration constituent une réussite en regard de l'indépendance économique et sociale des participants? Quel rôle l'âge des participants joue-t-il? A vos yeux, quels sont les critères d'une intégration réussie?
- *) Les questions 2 et 3 en rapport avec les lois cantonales ont uniquement été posées aux représentants des cantons.

Grâce à la collaboration remarquable des personnes interrogées, l'enquête s'est parfaitement bien déroulée. Les personnes sollicitées ont très souvent pris le temps de répondre personnellement aux questions posées. Lorsque cela n'a pas été possible, elles ont toujours transmis les coordonnées d'une collaboratrice ou d'un collaborateur qualifié pour répondre aux questions. Dans d'autres circonstances, lorsqu'une question était plutôt du ressort de l'OCIAMT que des services de l'aide sociale, les coordonnées correspondantes ont également été transmises sans problème à l'auteur. Dans le cadre de cette enquête, nous avons donc interrogé un plus grand nombre de personnes que celui initialement prévu. Que toutes les personnes qu'il nous a été donné de contacter soient ici remerciées pour leur précieuse collaboration!

S'agissant de la structure proprement dite du rapport, nous précisons que le *chapitre 1* présente un aperçu des différents textes légaux qui renferment ou pourraient renfermer des mesures régissant l'intégration sociale et professionnelle; il s'agit de la loi fédérale sur l'assurance-chômage (LACI), des lois cantonales régissant l'aide sociale au sens large (lois cantonales sur l'aide en faveur des chômeurs, lois particulières en matière d'insertion, lois régissant l'aide sociale) et de la loi sur l'assurance-invalidité (LAI). L'analyse effectuée ici se fonde principalement sur les mesures déployées dans le cadre de l'aide sociale au sens large; il y a lieu toutefois de tenir compte du lien qui existe entre ces mesures et la LACI et la LAI. Il convient également de préciser que le rapport traite essentiellement de mesures d'intégration relevant de l'aide sociale proposées sous la forme de programmes d'occupation, les mesures de formation et de perfectionnement professionnel n'étant ici abordées qu'accessoirement. Le *chapitre 2* est consacré à l'évolution du nombre de chômeurs ayant épuisé leur droit à des indemnités de chômage (question 1 de l'enquête). Nous y verrons que le nombre de chômeurs arrivés en fin de droit a augmenté massivement surtout dans les années 1997 à 1998.

Les *chapitres 3 à 5* traitent des mesures d'intégration déployées par les cantons dans le domaine de l'aide sociale, celles-ci étant considérées selon leur base légale: mesures d'intégration dans le cadre de l'aide cantonale en faveur des chômeurs (*chapitre 3*), mesures d'intégration dans le cadre de lois particulières sur l'insertion (*chapitre 4*) et mesures d'intégration dans le cadre de l'aide sociale au sens strict (*chapitre 5*). Les différentes mesures ne sont pas exclusivement présentées sous l'angle de leur base légale (questions 2 et 3 de l'enquête), mais aussi dans l'optique d'éventuelles modifications (question 4 de l'enquête), des subventions versées à des programmes (question 5 de l'enquête) et de l'existence d'éventuels rapports d'évaluation (question 8 de l'enquête). Dans la mesure où les données disponibles le permettent, ce rapport s'efforce de fournir une vue aussi complète que possible des différentes mesures en vigueur.

La même démarche inspire le *chapitre 6*, qui aborde les mesures déployées à l'échelle des villes. Sous la forme de présentations brèves, nous y indiquons les mesures d'insertion sociale et professionnelle proposées dans cinq villes de Suisse allemande. Là encore, les considérations exprimées renvoient aux questions posées dans le cadre du questionnaire.

L'évolution de l'offre de mesures d'intégration (question 6), y compris la question du rapport entre les coûts estimés et les coûts réels (question 7 de l'enquête) et celle du succès remporté par les mesures déployées (question 9 de l'enquête), est traitée au *chapitre 7*.

Pour terminer, le *chapitre 8* est consacré à une appréciation critique. Il y est plus particulièrement question de la segmentation marquée des mesures d'intégration et des difficultés qui en résultent.

Qu'il nous soit permis de préciser que les remarques formulées par nos interlocuteurs répondent à des questions relativement brèves et ouvertes. Il ne s'agit donc pas d'une enquête hautement méthodique, comme cela se pratique habituellement en sciences sociales. Nous considérons notre démarche davantage comme une sorte de mise au point préalable et sommaire, ce qui explique les différences importantes constatées dans les réponses fournies. Là où certains se sont livrés à des développements fouillés, d'autres se sont contentés de commentaires succincts, ou inversement, voire n'ont carrément rien dit. S'il ne donne pas une image absolument complète de la situation, ce mode de procéder nous a néanmoins permis de brosser un tableau global des mesures d'intégration proposées actuellement en Suisse dans le domaine de l'aide sociale.

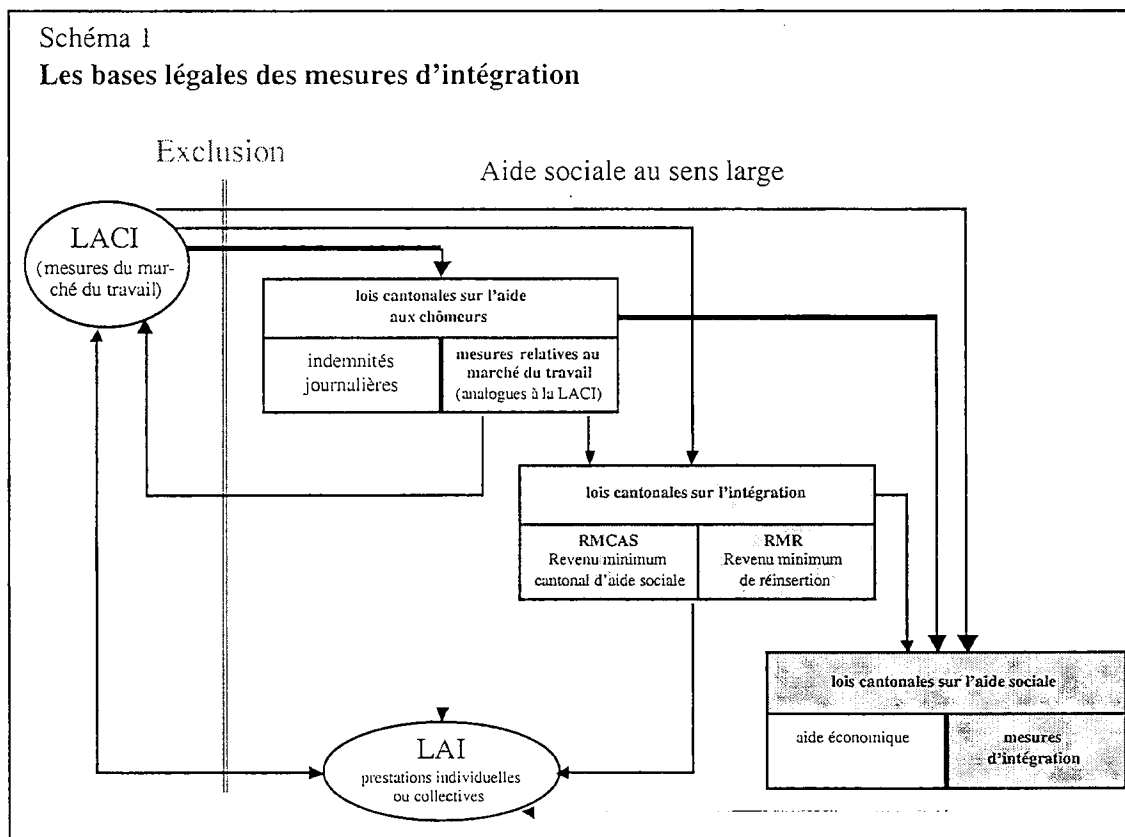
1. Les bases légales des mesures d'intégration: LACI, aide sociale au sens large, LAI

Le droit actuel contient au moins cinq bases légales dans lesquelles sont inscrites ou pourraient être inscrites les mesures d'intégration. Il s'agit:

- de la *loi fédérale révisée sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage, LACI)* qui prévoit des mesures d'intégration au chapitre 6 «Prestations au titre des mesures destinées à prévenir et à combattre le chômage (mesures relatives au marché du travail)»;
- des *lois cantonales d'introduction à la loi fédérale sur l'assurance-chômage (LACI)*; certains cantons ont prévu des mesures d'intégration en faveur des personnes n'ayant pas (ou plus) droit aux prestations de la LACI (nous parlons ci-après de *lois concernant l'aide cantonale aux chômeurs*);
- de *lois spéciales sur la réinsertion* édictées au niveau cantonal et applicables aux personnes n'ayant pas (ou plus) droit aux prestations de la LACI ou, lorsqu'elles existent, à celles de l'aide cantonale;
- des *lois sur l'aide sociale* dans lesquelles certains cantons ont expressément prévu des mesures de réinsertion en faveur des bénéficiaires de prestations de l'aide sociale;
- de la *loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI)* qui décrit les mesures de réadaptation de la manière suivante: «*Les assurés invalides ou menacés d'une invalidité imminente ont droit aux mesures de réadaptation qui sont nécessaires et de nature à rétablir leur capacité de gain, à l'améliorer, à la sauvegarder ou à en favoriser l'usage. Ce droit est déterminé en fonction de toute la durée d'activité probable.*» (article 8, LAI).¹

Le schéma 1 présente les liens existant entre les différentes bases légales.

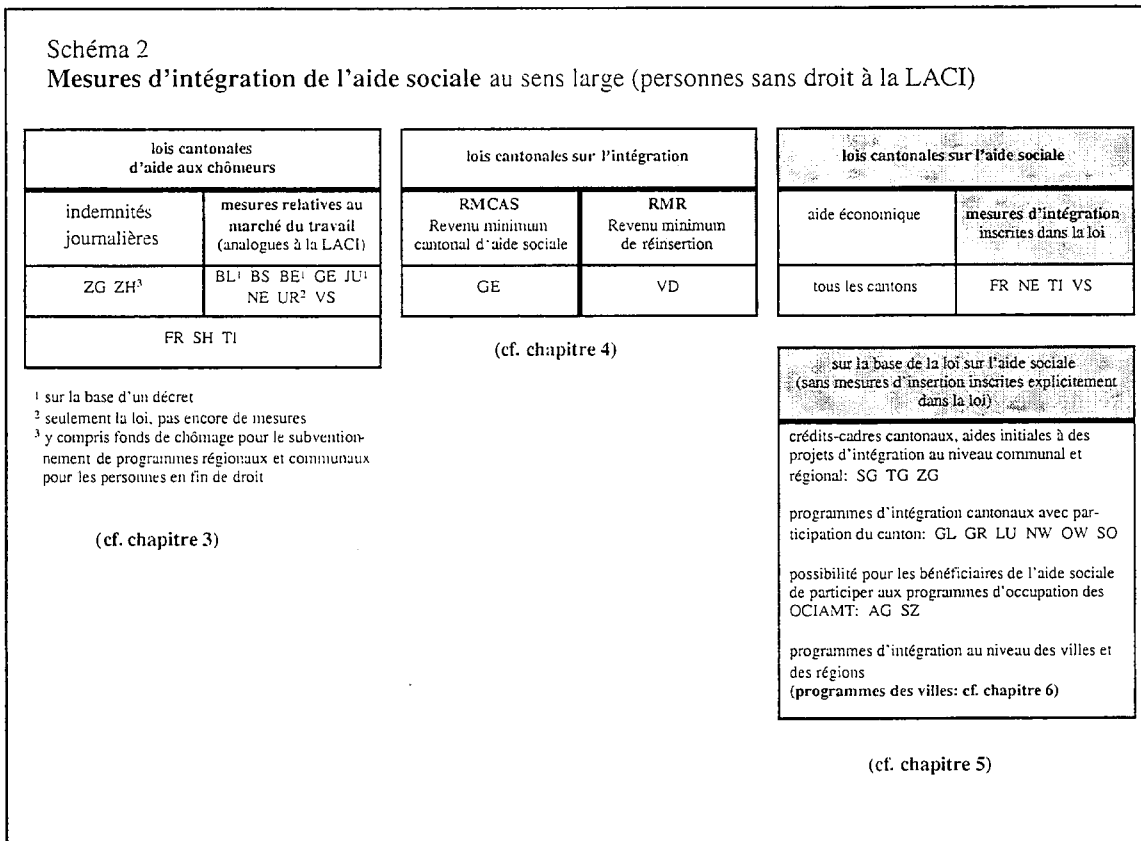
¹ Les mesures de réadaptation comprennent des prestations individuelles, notamment l'orientation professionnelle, la première formation professionnelle, la réinsertion professionnelle, le placement professionnel et des prestations collectives en faveur d'institutions actives dans le domaine de la réinsertion professionnelle.



Les trois mesures d'intégration proposées en dehors des assurances sociales LACI et LAI peuvent être associées aux mesures de l'aide sociale au sens large. Les prestations fournies dans le cadre de l'aide sociale au sens large ont pour principale caractéristique le fait qu'elles sont versées uniquement lorsqu'un besoin financier est clairement établi. Le droit à une prestation est donc impérativement fonction de ressources financières inférieures à un seuil de pauvreté dûment fixé.² Cette particularité constitue la principale différence par rapport aux prestations ou mesures prévues au titre des assurances sociales puisque ici la simple réalisation du risque assuré (chômage, invalidité) ouvre la naissance du droit. Par conséquent, une distinction est faite entre principe d'assurance et principe de besoin. Alors que les prestations des assurances sociales sont régies par des lois fédérales, les prestations sous condition de ressources versées par l'aide sociale relèvent toujours de lois cantonales. Quand nous parlons dans ce rapport de mesures d'intégration de l'aide sociale, nous ne faisons pas uniquement référence aux mesures proposées dans le cadre de lois cantonales sur l'aide sociale (au sens strict), mais aussi à celles - également sous condition de ressources - versées par des organismes en amont.

² Les prestations versées dans le cadre de l'aide sociale au sens large peuvent donc être appelées prestations sous condition de ressources: Voir inventaire de l'OFS pour les 26 cantons: OFS (1997), Inventaire des prestations sociales individuelles liées au besoin; Wyss (1999).

Les mesures d'intégration de l'aide sociale au sens large englobent les mesures prévues par les lois cantonales d'aide aux chômeurs, celles résultant de lois spéciales sur la réinsertion et aussi celles envisagées par les lois cantonales sur l'aide sociale. Le schéma no 2 donne un aperçu des formes d'aide qui existent dans les cantons. Les différentes possibilités sont présentées de manière plus détaillée aux chapitres 3 à 6.



De manière générale, nous pouvons dire que les mesures d'intégration de l'aide sociale n'ont été instaurées qu'à partir de la deuxième moitié des années 90, à l'occasion de révisions législatives ou de l'adoption de nouvelles lois. Comme le montre le schéma ci-dessus, les cantons latins (Suisse romande et Tessin) ont joué un rôle de précurseurs dans ce domaine, alors que les cantons alémaniques n'ont pas jugé utile d'intervenir, ou alors ont légiféré de manière très ponctuelle. Si par la suite, ces cantons ont aussi nettement renforcé leurs mesures, il reste que, généralement, celles-ci se fondent sur des arrêtés des exécutifs cantonaux et revêtent la forme de programmes de durée limitée, dont l'étendue est elle aussi clairement définie. On ne saurait toutefois passer sous silence le fait que l'aide sociale présente souvent un caractère communal plus prononcé dans les cantons alémaniques que dans les cantons latins et qu'il existe par conséquent en Suisse allemande un plus grand nombre de

programmes d'intégration au niveau des communes et des villes. Dans certaines villes, leur mise en œuvre remonte même au début des années 70.

La question des mesures d'intégration n'est toutefois devenue une préoccupation nationale que dans le courant des années 90, dans le sillage de l'augmentation croissante du phénomène de chômage de longue durée. La loi sur l'assurance-chômage LACI a été révisée au 1.1.1996 et au 1.1.1997 et des mesures relatives au marché du travail y ont alors été inscrites. Simultanément, nombre de cantons se sont attelés à la révision de leurs lois sur le chômage et sur l'aide sociale et y ont également inscrit des mesures d'intégration, comme il ressort du schéma ci-dessus. Dans les nouvelles directives en matière de conception et de calcul de l'aide sociale, qui ont été publiées en novembre 1997 par la Conférence suisse des institutions d'actions sociale (CSIAS), on voit également apparaître un chapitre intitulé Mesures d'intégration sociale et professionnelle. On peut y lire notamment que les conditions-cadres économiques et sociales ont fondamentalement changé et que les perspectives d'une réintégration rapide et durable dans le marché du travail sont devenues rares pour un nombre croissant de personnes en âge d'exercer une activité professionnelle, en particulier pour les chômeurs arrivés en fin de droit. C'est pour cette raison que des mesures de réinsertion sociale et professionnelle s'imposent (voir Directives CSIAS, chapitre D).

2. L'évolution du nombre de chômeurs en fin de droit

Conformément à la loi sur l'assurance-chômage (LACI), toute personne qui se retrouve sans emploi peut faire valoir des prestations de l'assurance-chômage pendant une période de deux ans (520 jours). Selon la LACI, l'assuré a droit à des indemnités journalières dites ordinaires pendant une première période et, dans un deuxième temps, à des indemnités journalières spécifiques s'il participe à des mesures relatives au marché de l'emploi. La répartition des deux types d'indemnités varie selon l'âge des assurés: les assurés ont droit à 150 indemnités dites ordinaires et 370 indemnités spécifiques jusqu'à l'âge de 50 ans, à 250 indemnités ordinaires et 270 indemnités spécifiques entre 50 et 60 ans et à 400 indemnités ordinaires et 120 indemnités spécifiques s'ils ont plus de 60 ans.

Lorsque l'assuré ne parvient pas à retrouver un emploi régulier pendant le délai-cadre de deux ans, il perd tout droit à des prestations d'assurance et devient ce qu'il est convenu d'appeler un *chômeur en fin de droit*. Rappelons qu'un assuré peut perdre son droit aux indemnités et devenir chômeur en fin de droit déjà avant l'expiration du délai-cadre lorsqu'il refuse de participer à des mesures relatives au marché du travail ou encore lorsque l'on considère que cette personne n'est pas apte à y participer (inaptitude au placement).

Une des questions de l'enquête portait sur l'évolution du nombre des chômeurs arrivés en fin de droit dans les cantons pendant la période 1994-1998 et sur l'évolution probable de la situation. Précisons d'emblée qu'il a exclusivement été possible d'obtenir des données correspondant aux *nouveaux* chômeurs en fin de droit pour l'espace d'une année. De ce fait, il est impossible de fournir des données statistiques sur l'ensemble des personnes en âge d'exercer une activité professionnelle qui, à un moment ou à un autre, ont perdu leur droit aux prestations de l'assurance-chômage et qui, en définitive, restent des chômeurs en fin de droit. Néanmoins, si l'on considère le nombre de chômeurs arrivés en fin de droit en l'espace d'une année et que l'on observe ce chiffre sur plusieurs années, il devient possible de se faire une idée de la situation et de dire si le nombre total des chômeurs en fin de droit a tendance à augmenter ou à diminuer. Evidemment, il faut toujours garder à l'esprit qu'un certain nombre de ces chômeurs a certainement réussi à retrouver un emploi après avoir cherché du travail pendant une période plus ou moins longue.³

Le nombre exact de personnes arrivées pour la première fois en fin de droit entre 1994 et 1998 ne peut pas être établi pour tous les cantons. En effet, ces données ne sont pas disponibles

³ Dans le cadre d'une enquête effectuée auprès des personnes arrivées en fin de droit dans les années 1995 et 1996, Aepli et al. (1998) ont cherché à établir le nombre de personnes toujours sans emploi au moment de l'enquête (mars 1997). Selon les calculs effectués, sur 66 600 personnes arrivées en fin de droit, 38 000 personnes étaient encore sans emploi au moment de l'enquête. Sur ce nombre, 8 700 personnes (soit 23 %) avaient renoncé à chercher du travail, ce qui signifie que 29 000 personnes étaient encore en quête d'un emploi à ce moment-là. (Voir Aepli et al. (1998): p. 101)

dans certains cantons; dans d'autres, elles existent, mais ne sont pas publiées. Le tableau ci-dessous donne un aperçu de l'évolution du nombre des chômeurs arrivés en fin de droit dans les cantons pour lesquels les données sont disponibles.⁴

Tableau 1

Nombre de nouveaux cas de fin de droit pour la période 1994-1998
(chiffres absolus par année)

	1994	1995	1996	1997	1998
AR	159	86	55	52	(108)
BS	1'666	854	691	617	(1'116)
BE	(4'258)	3'113	2'721	2'116	(5'026)
LU	(1'278)	(977)	938	702	(1'376)
NE	----	----	----	370	1'393
SG	(1'618)	1'202	1'057	1'010	(2'184)
SZ	143	261	259	231	(492)
TI	2'616	2'460	2'472	2'112	(3'510)
TG	----	948	(654)	(589)	(865)
ZH	----	7'062	6'325	5'016	9'148
Suisse*	----	35'002	31'632	23'709	42'209

*) Données selon Aepli (1998) et seco, statistique du marché du travail

Chiffres entre parenthèses: lorsque le nombre de chômeurs en fin de droit n'était pas connu pour chaque mois (mais pour seulement huit mois par exemple), une extrapolation rapportée à douze mois a été effectuée (par exemple: total des 8 mois divisé par 8 et multiplié par 12).

On observe que les différents cantons présentent une évolution pratiquement identique tout au long de la période considérée. Partant d'un niveau relativement élevé en 1994, la tendance s'inscrit à la baisse jusqu'en 1997, pour augmenter à nouveau fortement en 1998. De fait, le nombre de nouveaux cas de fin de droit a pratiquement doublé entre 1997 et 1998 dans tous les cantons mentionnés, le canton de Neuchâtel enregistrant même une augmentation spectaculaire. Seuls les cantons du Tessin et de Thurgovie échappent à la règle, puisqu'ils enregistrent une progression plus modérée. L'augmentation massive du nombre de nouveaux cas de fin de droit entre 1997 et 1998 peut être observée pour l'ensemble de la Suisse. Cette tendance est aussi constatée dans l'estimation faite par les responsables concernés des villes et des cantons pour lesquels les données ne sont pas disponibles.

⁴ En ce qui concerne les villes, les chiffres n'étaient disponibles que dans certains cas et/ou pour certains mois. Pour cette raison, ils n'apparaissent pas dans le tableau.

L'augmentation résulte principalement de deux facteurs: d'une part le nombre de chômeurs a atteint un nouveau pic en 1996, ce qui, deux ans plus tard, se traduit par une augmentation du nombre des chômeurs en fin de droit; d'autre part, la réacquisition d'un nouveau délai-cadre suppose, depuis le 1.1.1998, une occupation régulière de douze et non plus de six mois. L'ancienne réglementation avait encore permis à de nombreux ayants droit de prestations de la LACI d'obtenir un nouveau délai-cadre en recourant à des emplois intermédiaires.

L'Office social du canton du Tessin a présenté un aperçu intéressant de l'évolution du chômage pour la période 1994 à 1998.

Année	(1) Nombre total de chômeurs par année (moyenne)	<i>Nombre de chômeurs en fin de droit par mois</i>	(2) Nombre de chômeurs en fin de droit par année	(3) Nombre de bénéficiaires de prestations cantonales en faveur de chômeurs en fin de droit	(4) Nombre de bénéficiaires de prestations de l'aide sociale pour cause de chômage
1994	9'024	218	2'616	703	813
1995	9'334	205	2'460	666	1'028
1996	10'557	206	2'472	832	1'219
1997	10'864	176	2'112	428	1'443
1998	8'844	295*	3'510	827	1'383

*) Résultat partiel; moyenne mensuelle établie sur la base des données jusqu'en novembre 1998.

Source: Repubblica e Cantone Ticino: Dipartimento delle opere sociali, Divisione dell'azione sociale.

Le tableau 2 indique non seulement le nombre de personnes arrivées en fin de droit (colonne 2), mais aussi le nombre total de personnes enregistrées comme chômeurs (colonne 1), celui des bénéficiaires de prestations cantonales en faveur des chômeurs en fin de droit (colonne 3), enfin, celui des bénéficiaires de prestations de l'aide sociale pour cause de chômage (colonne 4). Il existe bien sûr une corrélation entre les différentes catégories, due au changement de statut d'une partie des chômeurs enregistrés, ceux-ci passant dans la catégorie suivante après un laps de temps plus ou moins long [chômeur (1) → chômeur en fin de droit (2) → bénéficiaire de prestations de l'aide cantonale en faveur des chômeurs (3) → bénéficiaire de prestations de l'aide sociale pour cause de chômage(4)].

Pour la période 1997-1998, le tableau indique clairement d'une part, une nette diminution du nombre des personnes inscrites au chômage (environ -2 000, colonne 1), d'autre part une augmentation presque aussi importante du nombre des chômeurs arrivés en fin de droit

(environ +1 400, colonne 2). L'Office social du canton du Tessin voit dans ces chiffres une nette indication que le chômage n'a reculé qu'au sens officiel du terme, mais que dans les faits, il n'en est rien.

La question concernant le nombre d'assurés arrivés en fin de droit comportait une seconde partie, à savoir l'évolution à venir. Les personnes interrogées ont pratiquement toutes dit qu'il était malaisé de répondre à cette question, l'évolution en matière de chômage étant fonction de l'évolution de l'activité économique. Certains de nos interlocuteurs pensent que le nombre de chômeurs en fin de droit continuera à augmenter légèrement ou qu'il se stabilisera à un niveau élevé. Ils répètent aussi fréquemment que le phénomène touche le plus durement les personnes peu qualifiées, en particulier les étrangères et les étrangers. Les autres escomptent à nouveau une diminution du nombre des chômeurs en fin de droit et estiment que le phénomène devrait aller de pair avec une baisse du nombre des chômeurs. Cette évolution devrait surtout profiter aux chômeurs en fin de droit qui bénéficient d'une formation professionnelle. Nos interlocuteurs relèvent en particulier que ce n'est pas uniquement la situation des chômeurs en fin de droit qui pose un problème, mais aussi celle d'un grand nombre de personnes n'ayant encore jamais eu droit à des prestations de l'assurance-chômage (ex-indépendants, femmes divorcées, jeunes entre autres).

Les personnes interrogées portent donc un regard différent sur l'évolution à venir: alors que certaines misent sur une stabilisation, voire sur une baisse du nombre des chômeurs en fin de droit, d'autres pensent que la situation continuera à se dégrader. Il semblerait que les personnes (généralement rattachées aux services de l'OCIAMT) qui fondent leurs déclarations sur les données générales de l'évolution économique et sur la statistique du chômage voient l'avenir sous un meilleur jour que celles (principalement actives dans le domaine de l'aide sociale au sens strict) qui prennent pour référence le nombre de bénéficiaires de prestations de l'aide sociale. Plusieurs cantons, notamment des cantons à vocation agricole, ont fait remarquer que, rapporté à l'aide sociale, le phénomène de chômage ne faisait que commencer. Il se peut, estiment-ils, que le problème ait jusqu'ici pu être maîtrisé dans le cadre de l'assurance-chômage. On peut imaginer également qu'un grand nombre de personnes se retrouvant sans emploi se sont débrouillées pendant un certain temps sans recourir à l'aide sociale (grâce au soutien de proches ou en vivant sur leurs économies) et que, la crise perdurant, ils ne pourront plus guère continuer de la sorte.

3. Mesures d'intégration dans le cadre de l'aide cantonale aux chômeurs

Avant l'introduction de la nouvelle LACI le 1.1.1997, la moitié environ des cantons possédait une législation cantonale spécifique sur l'aide aux chômeurs, laquelle prévoyait généralement le versement d'indemnités journalières consécutives en fonction du besoin. Dans ces cantons, la personne dont le délai-cadre LACI prenait fin, et qui arrivait donc en fin de droit, pouvait obtenir d'autres indemnités journalières pour une durée de 90 à 150 jours par exemple. Du fait que dans nombre de cantons, ces dispositions étaient directement liées au délai-cadre, plus court, de l'ancienne LACI, elles sont devenues sans objet après l'entrée en force de la nouvelle LACI qui, elle, instituait une prolongation du délai-cadre. Par conséquent, les dispositions en question ont soit été abrogées, soit révisées. La nouvelle LACI a également eu pour conséquence de supprimer la participation financière de la Confédération aux programmes d'occupation proposés par les cantons et les communes en dehors de la LACI. Ces innovations ont amené un certain nombre de cantons à réviser leurs lois sur l'aide aux chômeurs ou à introduire une nouvelle loi dans l'optique d'y intégrer des mesures - analogues à la LACI - relatives au marché du travail. De cette manière, les cantons concernés ne versent plus - ou plus exclusivement - des indemnités supplémentaires, mais proposent aussi aux chômeurs des mesures actives sous la forme de cours, de formations, de programmes d'occupation, etc. En règle générale, ces programmes durent une année, donnant ainsi aux participants la possibilité de (ré-)acquérir le droit à des prestations d'assurance selon la LACI.

Schéma 3

Les lois cantonales sur l'aide aux chômeurs

indemnités journalières (supplémentaires)	mesures relatives au marché du travail (analogues à la LACI)
ZG ZH ³ (cf. chapitre 3.1)	BL ¹ BS BE ¹ GE JU ¹ NE UR ² VS (cf. chapitre 3.3)
FR SH TI (cf. chapitre 3.2)	

¹ sur la base d'un décret

² seulement la loi, pas encore de mesures

³ abrogé à partir du 1.1.2000

Comme l'indique le schéma ci-dessus, il existe actuellement en Suisse trois types de réglementations en matière d'aide cantonale aux chômeurs: le modèle initial d'indemnités journalières (consécutives) (voir chapitre 3.1), la combinaison d'indemnités journalières (consécutives) et de mesures – analogues à la LACI – relatives au marché du travail (voir chapitre 3.2) et la nouvelle forme de mesures – analogues à la LACI – relatives au marché du travail, sans indemnités (consécutives) (voir chapitre 3.3).

Selon notre enquête, les cantons qui, à ce jour, n'ont pas mis en œuvre de dispositif d'aide cantonale aux chômeurs ne font pas mine de vouloir en introduire un.

Une exception toutefois: le *canton de Lucerne*. Par arrêté du Conseil exécutif du 18 août 1998, le gouvernement a donné son feu vert à la création d'un groupe de travail cantonal chargé d'élaborer un projet visant à améliorer la situation des chômeurs en fin de droit dans le canton. Cette décision fait suite à une enquête consacrée à la situation des chômeurs en fin de droit dans le canton, laquelle arrive à la conclusion que l'ampleur du problème ne saurait être ignorée et qu'il y a lieu de s'attendre à une augmentation du nombre de cette catégorie de chômeurs dans les années à venir. L'enquête établit par ailleurs qu'il existe un vide dans ce domaine entre le canton et les communes. Placé sous la direction du Département de la santé publique et des affaires sociales, le groupe de travail institué par le gouvernement a reçu pour mandat d'élaborer un concept de mesures destinées à favoriser l'intégration sociale et professionnelle des chômeurs en fin de droit et à la charge de l'aide sociale. Le groupe de travail a eu jusqu'à fin juin 1999 pour soumettre un catalogue de mesures au Conseil exécutif et il était prévu, à l'époque, de développer l'offre de mesures d'intégration destinées aux chômeurs en fin de droit.

3.1 Aide aux chômeurs prévoyant des indemnités journalières (consécutives) (ZG, ZH)

Les cantons de Zoug et de Zurich sont les deux seuls cantons de Suisse qui connaissent encore l'ancien système des indemnités journalières consécutives. Zurich a cependant décidé d'abroger ces dispositions.⁵

Le *canton de Zoug* fonctionne avec une aide cantonale aux chômeurs prévoyant la possibilité de verser des indemnités journalières consécutives aux chômeurs en fin de droit. La loi d'introduction à la LACI du 29 août 1996 dit en substance que le canton accorde une aide de durée limitée aux chômeurs domiciliés dans le canton lorsque ceux-ci ont épuisé leur droit aux prestations de l'assurance-chômage (§ 12, Principe). Il y est dit également que l'aide aux

⁵ Le canton de Zurich a supprimé les dispositions régissant l'aide aux chômeurs au 1.1.2000.

chômeurs est accordée dans un délai-cadre, pour une durée de 90 jours au maximum (§15). Le canton de Zoug ne prévoit pas d'apporter quelque modification que ce soit à son système d'aide aux chômeurs.⁶

Dans le *canton de Zurich*, la loi d'introduction à la loi fédérale sur l'assurance-chômage était en cours de révision au moment de l'enquête.⁷ Jusque là, la législation en faveur des chômeurs en fin de droit prévoyait deux mesures, à savoir: l'aide aux chômeurs avec des indemnités journalières consécutives pour une durée de 90 jours au maximum et le fonds destiné à promouvoir des mesures en faveur des chômeurs, qui permettait au canton de participer au financement de programmes de formation, de recyclage et d'occupation temporaire de chômeurs pouvant difficilement être placés. Conformément à l'avant-projet de la nouvelle loi d'introduction (proposition du Conseil exécutif du 12 août 1998), il est prévu de supprimer l'aide aux chômeurs et de maintenir le fonds destiné à promouvoir des mesures en faveur des chômeurs, ceci uniquement jusqu'à épuisement des ressources à disposition. Sur ce dernier point, le projet de loi dit en substance que l'épuisement des ressources entraîne la dissolution du fonds (§ 10, Dissolution du fonds).

A propos de la suppression de l'aide aux chômeurs, le nouveau projet de loi précise que les chômeurs arrivés en fin de droit ou les personnes n'ayant pas droit aux prestations de l'assurance-chômage doivent continuer à bénéficier d'aide et de conseils et pouvoir participer à des programmes cantonaux d'occupation (proposition du Conseil exécutif du 12 août 1998, p. 9). Le paragraphe 7 de la nouvelle loi d'introduction dit en substance que les offices régionaux de placement se tiennent aussi gratuitement à la disposition des personnes en recherche d'emploi qui n'ont pas, ou n'ont plus, droit à des prestations de l'assurance-chômage (avant-projet de la loi d'introduction).

Au sujet de la dissolution tacite du fonds destiné à promouvoir des mesures en faveur des chômeurs, le projet de loi dit notamment que la consultation a révélé qu'il n'était pas souhaitable que le canton se dégage de toute obligation financière en ce qui concerne les mesures en faveur des chômeurs en fin de droit. Le principe de la dissolution du fonds et des automatismes que ce système suppose reste néanmoins acquis. Il est dit également que le canton sera vraisemblablement en mesure de trouver dans son budget des moyens lui permettant de participer au financement de programmes destinés aux chômeurs en fin de droit. La compétence en la matière incombe au Grand Conseil, qui octroie des crédits-cadres

⁶ Il existe également dans le canton de Zoug une décision du Grand Conseil d'octobre 1998, en vertu de laquelle le canton s'engage à prendre à sa charge, pendant une période de 4 ans, 50 % des coûts des projets d'intégration élaborés par les communes à l'attention des chômeurs en fin de droit au bénéfice de prestations de l'aide sociale. Cette mesure d'intégration relevant de l'aide sociale au sens strict, nous y reviendrons le moment venu. Voir chapitre 5.3.1.

⁷ La nouvelle loi d'introduction est en vigueur depuis le 1.1.1999. Les considérations qui suivent se réfèrent à la situation prévalant au printemps 1999.

(proposition du Conseil exécutif du 12 août 1998, p. 8 s.). Le paragraphe 8 du projet de loi précise que l'Etat peut accorder des subventions à des programmes de formation et d'occupation destinés à des personnes n'ayant plus droit aux prestations de l'assurance-chômage. Il y est dit également que le Grand Conseil accorde à cet effet un crédit-cadre (avant-projet de la loi d'introduction)⁸.

En 1998, 35 millions de francs provenant du fonds destiné à promouvoir des mesures en faveur des chômeurs ont été versés à dix-sept programmes régionaux ou communaux œuvrant en faveur des chômeurs en fin de droit. L'affectation des ressources du fonds est confiée à une commission paritaire. L'Office de l'économie et du travail du canton de Zurich (Division des mesures relatives au marché du travail) tient une liste des programmes au bénéfice de subventions. Le tableau ci-dessous, qui présente les organisateurs de mesures, la désignation des programmes, la région concernée et le nombre de participants, donne un bon aperçu du genre et de l'envergure des différents programmes et projets.

Organisateur	Désignation du projet / programme	Région concernée	Nombre de places
Fondation Wohnen & Öffentlichkeit	Environnement	Oberland	90
Réseau emploi, rive droite du lac de Zurich	Réseau emploi, rive droite du lac de Zurich	Communes concernées	18
Centre d'information du Service social de Zurich	Wädenswil et communes participantes	Wädenswil et environs	12
Centre d'information du Service social de Zurich	Thalwil et communes participantes	Thalwil et environs	24
Département des affaires sociales de la Ville de Zurich (AIP/EAM)	Crédit spécial pour personnes difficilement plaçables	Ville de Zurich	25
Département des affaires sociales de la Ville de Zurich (AIP/EAM)	Soliwork	Ville de Zurich	119
Département des affaires sociales de la Ville de Zurich (AIP/EAM)	Programmes de mobilité	Ville de Zurich	60
Département des affaires sociales de la Ville de Zurich (AIP/EAM)	Ateliers pour femmes	Ville de Zurich	15
Département des affaires sociales de la Ville de Zurich (AIP/EAM)	Betriebsgruppe	Ville de Zurich	21
Département des affaires sociales de la Ville de Zurich (AIP/EAM)	Stadtküche	Ville de Zurich	60
Département des affaires sociales de la Ville de Zurich (AIP/EAM)	Programme d'occupation Hürlimann-Areal	Ville de Zurich	100
Réseau emploi Zurich-Campagne	Réseau emploi campagne zurichoise	Communes de campagne	44

⁸ La loi qui est entrée en vigueur le 1.1.2000 mentionne expressément le devoir de subventionner les programmes de formation et d'occupation destinés aux personnes en fin de droit.

Ville de Bülach	Reissverschluss plus	Communes de campagnes	35
Fondation Chance	EFA	Villes de Zurich et de Winterthur et communes de campagne	200
Société Integration und Arbeit	Café Bachtel	Hinwil, Uster, Pfäffikon	8
Société Integration und Arbeit	Projet R	Hinwil, Uster, Pfäffikon	40
Office du travail Winterthur	Projet régional d'emploi Winterthur + Andelfingen	Winterthur et Andelfingen	200

Les programmes subventionnés par le canton concernent 1 071 places au total. 400 d'entre elles sont proposées par le Département social de la Ville de Zurich dans le cadre des programmes d'intégration au travail ou du marché du travail secondaire. Les autres places se répartissent entre les différentes régions du canton et Winterthur.

Du fait que les réserves du fonds destiné à promouvoir des mesures en faveur des chômeurs s'épuisent progressivement, le volume des subventions cantonales allouées en 1999 aux programmes cités devrait être nettement inférieur à celui de l'année précédente. Par précaution, les communes ont d'ores et déjà soit augmenté leur participation financière aux programmes soit réduit la taille des projets.

3.2 Aide aux chômeurs prévoyant des indemnités journalières (consécutives) et des mesures (analogues à la LACI) relatives au marché du travail (FR, SH, TI)

Dans trois cantons, Fribourg, Schaffhouse et Tessin, l'aide cantonale aux chômeurs prévoit une solution combinant des indemnités journalières (consécutives) et des mesures – analogues à la LACI – relatives au marché du travail.

Le canton de Fribourg s'est doté d'une loi sur l'emploi et l'aide aux chômeurs (LEAC). En vigueur depuis le 1.7.1997, cette loi cantonale institue des mesures actives au sens de la LACI, à la charge du canton et des communes. Ces mesures ne sont pas assimilées à l'aide sociale.

Le canton de Schaffhouse a adopté une nouvelle législation sur l'aide aux chômeurs entrée en vigueur le 18 juillet 1997 (loi sur l'aide aux chômeurs (AHG) du 17 février 1997, ordonnance sur l'aide aux chômeurs du 7 octobre 1997). Conformément aux dispositions en vigueur, le canton verse des indemnités journalières consécutives aux personnes dont la situation économique est précaire, qui sont domiciliées dans le canton depuis au moins une année et qui sont disposées à participer à une mesure relative au marché du travail. En associant l'aide à

une condition de ressources, le canton veut éviter de fournir une aide à des personnes qui possèdent une fortune ou qui peuvent être aidées financièrement par leur conjoint.

La durée maximale de versement des indemnités journalières (indemnités journalières LACI incluses) est limitée à 600 jours. En règle générale, l'assuré peut donc faire valoir 80 indemnités journalières consécutives après avoir épuisé les 520 indemnités journalières de la LACI. Lorsque, pour une raison ou une autre, la durée de versement des indemnités journalières de l'assurance-chômage est réduite, l'assuré a droit à un plus grand nombre d'indemnités journalières consécutives, toutefois jusqu'à concurrence de 600 indemnités journalières au total, dont au maximum 150 indemnités consécutives. Les indemnités journalières consécutives complètes s'élèvent à 90 % des dernières indemnités journalières versées par l'assurance-chômage obligatoire, plus une éventuelle allocation pour enfant ou de formation. Les indemnités journalières consécutives, comme d'ailleurs les mesures relatives au marché du travail, sont financées par le fonds social cantonal. Le règlement de ce fonds, qui prend également en charge d'autres prestations sociales (allocations familiales et sociales, allocations de naissance et allocations de logement), a fait l'objet d'une révision. Si à ce jour, le fonds était exclusivement alimenté par les cotisations des employeurs, il est désormais financé à raison de la moitié par les employeurs, d'un quart par les employés, d'un huitième par le canton et d'un huitième également par les communes.

Les mesures relatives au marché du travail déployées dans le cadre de la loi cantonale sur l'aide aux chômeurs en fin de droit s'apparentent à celles de la LACI. Elles prévoient d'abord des mesures de recyclage personnel ainsi que de formation et de réinsertion individuelle. A cet égard, dans le souci d'améliorer l'aptitude des chômeurs à être placés, l'article 3 de la loi sur l'aide aux chômeurs précise que le canton encourage les mesures de recyclage, de formation et de réinsertion des chômeurs dont le placement est rendu difficile en raison de la situation du marché du travail. Les mesures relatives au marché du travail prévoient également un programme d'occupation à l'attention des chômeurs: conformément à l'article 5 de la loi, le canton soutient des programmes d'occupation temporaire de chômeurs. Ces programmes durent en général trois mois. Le délai-cadre ouvrant le droit aux indemnités journalières consécutives est le même que celui de l'assurance-chômage obligatoire, prolongé de deux ans. En outre, la loi retient la notion de cas de rigueur, ce qui permet aussi à des personnes non concernées par la LACI de toucher des indemnités (par exemple: femme divorcée n'ayant jamais exercé d'activité professionnelle et qui se retrouve dans la situation de devoir trouver un emploi). Dans des cas de ce genre, la loi autorise ces personnes à participer à des programmes d'occupation pendant une durée de six mois, ce qui, par la suite, leur donne la possibilité de faire valoir des indemnités de l'assurance-chômage obligatoire.

En général, le fonds social prend en charge toutes les mesures relatives au marché du travail qui ne sont pas financées par la Confédération. Les mesures déployées par le canton

permettent aux chômeurs de passer facilement d'un programme LACI à un programme mis en œuvre par le canton. Pour cette raison, on ne parle pas véritablement de fin de droit dans le canton de Schaffhouse.

Le fonds social dispose chaque année d'une enveloppe d'un million de francs à consacrer à des mesures en faveur des personnes n'ayant pas droit aux indemnités de l'assurance-chômage. Ce montant permet de financer une vingtaine de places dans le cadre de programmes spéciaux destinés aux chômeurs en fin de droit. Dans les faits, les personnes ne participent généralement que quelques mois à ces programmes. En outre, les entreprises qui emploient ces personnes pendant plus de trois mois assument au moins 20 % du salaire versé. Pour ce qui précède, les programmes permettent la plupart du temps d'accueillir un plus grand nombre de chômeurs qu'initialement prévu. En 1998, environ 60 personnes ont été concernées par ces mesures. Trente d'entre elles avaient été adressées à l'OCIAMT par les communes, les autres provenant directement des mesures déployées dans le cadre de la LACI. Lorsqu'une personne n'a toujours pas trouvé d'emploi au terme d'un programme financé par le fonds social cantonal, la commune prend généralement le relais pour financer une autre occupation. Il existe donc à Schaffhouse une possibilité de prolonger ce type de programmes et de faire en sorte que les participants puissent au moins réacquérir le droit de percevoir des prestations de la LACI. Les salaires versés dans le cadre de ces mesures sont fixés selon le degré de formation des participants et soumis aux cotisations des assurances sociales.

Parallèlement aux programmes courants d'intégration, le canton de Schaffhouse a mis sur pied ces dernières années un projet en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes qui sont libérés de la scolarité obligatoire mais qui n'ont pas trouvé de place d'apprentissage (projet «Motor»). 60 % des jeunes, sur une trentaine au total, ont pu être placés. Le Rotary Club a joué un rôle essentiel dans ce projet; son vaste réseau de relations a permis de nouer nombre de contacts. Mentionnons également KUPRA (cours théorique et stage), un programme destiné aux personnes au chômage depuis plus d'un an. Le programme en question prévoit une alternance de cours théoriques et de stages qui ont pour but de préparer les chômeurs à reprendre une activité professionnelle.

92 personnes ont déjà bénéficié de ces programmes actifs; 30 d'entre elles ont retrouvé un emploi et 15 autres environ ont pu faire valoir une nouvelle fois les prestations de l'assurance-chômage.

Un problème particulier se pose en ce qui concerne les jeunes étrangères et étrangers qui ne parlent pas suffisamment bien l'allemand et qui, de ce fait, ne trouvent pas de travail. Par ailleurs, le nombre de chômeurs sans qualification professionnelle est très élevé dans le canton de Schaffhouse (60 % alors que la moyenne nationale se situe à environ 40 %), ce qui rend leur placement très difficile.

Le programme est encore trop récent pour permettre de prévoir quoi que ce soit quant à son aspect financier. Cela dit, le budget de 1 million de francs disponible pour les mesures relatives au marché du travail devrait pouvoir être tenu. Il n'est pas encore vraiment possible de dire à combien s'élèveront les indemnités journalières extraordinaires.

Les mesures mises en œuvre n'ont pas encore fait l'objet d'une évaluation externe; néanmoins, les services concernés s'adressent régulièrement aux employeurs pour obtenir leur avis.

Depuis le 1^{er} mars 1998, le *canton du Tessin* s'est doté d'une nouvelle loi régissant l'aide cantonale aux chômeurs (*Legge sul rilancio dell'occupazione e sul sostegno ai disoccupati, L-rilocc*). Cette loi prévoit notamment de soutenir financièrement les entreprises qui créent de nouveaux emplois (article 3 de la loi), d'encourager le réengagement de chômeurs aptes à être placés au moyen d'une aide financière au démarrage (versée pour une durée maximale de six mois) (article 4), d'encourager le réengagement de chômeurs difficilement aptes à être placés (prise en charge d'au maximum 30 % du salaire ordinaire pendant une durée maximale de 12 mois) (article 5), d'inciter les chômeurs à s'établir à leur compte (article 6), de verser des indemnités journalières extraordinaires (120 jours au maximum par an) aux chômeurs en fin de droit âgés de plus de 50 ans ou ayant des enfants mineurs à charge ou encore qui répondent à certains autres critères (article 10).

Le canton du Tessin discute actuellement d'une réforme visant plus globalement les prestations de transferts versées par le canton aux personnes à faible revenu. Le projet en question, à l'étude au Grand Conseil au moment de l'enquête, concerne l'introduction d'une nouvelle loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales cantonales. L'adoption de cette nouvelle loi toucherait toutes les prestations sociales (de nature financière) versées par le canton sous condition de ressources et relevant de sa compétence (subsidés aux primes de l'assurance-maladie, indemnités cantonales pour chômeurs en fin de droit, allocations familiales intégratives et de petite enfance, bourses d'études et - dans une certaine mesure - prestations de l'aide sociale), mais ne concernerait pas, par exemple, les prestations complémentaires aux rentes AVS/AI.

Le but recherché étant la mise en place d'un système de prestations sociales harmonisé, la réforme vise à éviter les chevauchements entre différents types de prestations. L'adoption de ce projet par le Grand Conseil aurait pour effet de supprimer les prestations cantonales aux chômeurs en fin de droit (cela a été proposé pour plusieurs raisons, notamment pour motif que la nouvelle LACI prolonge le délai-cadre à 520 jours et que le montant et la durée de versement des indemnités journalières cantonales ne sont pas satisfaisants). Les chômeurs en fin de droit ne pourront donc plus faire valoir de prestations au titre de l'aide cantonale aux chômeurs, mais bénéficieront néanmoins de mesures d'insertion professionnelle et sociale

telles que prévues par l'aide sociale, pour autant qu'ils se soumettent au dispositif en vigueur. La nouvelle loi introduira vraisemblablement un renforcement des mesures d'intégration en faveur des chômeurs en fin de droit âgés de 50 ans et plus ou qui ont des enfants à charge. Ces deux groupes de personnes ne devraient plus recevoir d'indemnités cantonales en prolongation des indemnités fédérales, mais seraient accueillis dans les programmes d'intégration de l'aide sociale (voir chapitre 5.2).

L'introduction de la nouvelle loi aura également pour conséquence de modifier le mode de calcul des prestations subsistantes en faveur des chômeurs en fin de droit (sans les indemnités journalières cantonales), qui seront calculées sur la même base que les autres prestations financières concernées par la réforme.

3.3 Aide aux chômeurs prévoyant des mesures (analogues à la LACI) relatives au marché du travail, sans indemnités journalières (BL, BS, BE, GE, JU, NE, UR, VS)

Huit cantons possèdent un système cantonal d'aide aux chômeurs avec des mesures (analogues à la LACI) relatives au marché du travail, sans indemnités journalières. Il s'agit des cantons de Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Berne, Genève, Jura, Neuchâtel, Uri et Valais.

Le *canton de Bâle-Campagne* a introduit au 1.6.1997, sous la forme d'une aide cantonale aux chômeurs, l'ordonnance du 27.5.1997 sur les prestations d'aide en faveur des personnes en fin de droit (Verordnung über Unterstützungsleistungen zugunsten Ausgesteuerter - ULAP). Les dispositions générales de l'ULAP stipulent que l'ordonnance régit les prestations au titre de contribution aux frais de salaires des employeurs exemptés d'impôts qui occupent des chômeurs en fin de droit et des personnes à la charge de l'aide sociale ou qui menacent de le devenir (§ 1. But). Les conditions à remplir par les personnes en fin de droit pour pouvoir bénéficier des prestations de l'ULAP sont énumérées au paragraphe 4 de l'ordonnance, qui dit en substance:

Des prestations d'aide peuvent être versées lorsque: (...)

- d. l'autorité de l'aide sociale atteste que la personne en fin de droit restera ou tombera à la charge de l'aide sociale en l'absence de prestations selon la présente ordonnance,
- e. la prise d'un nouvel emploi intervient au moins six mois après la mise en fin de droit,
- f. le rapport de travail de durée déterminée ou indéterminée est garanti par un contrat de travail écrit et qu'une éventuelle autorisation de travail a été accordée et
- g. la commune de domicile de la personne en fin de droit certifie par écrit qu'elle assumera le paiement des prestations d'aide à l'employeur au moins à concurrence de la part versée par le canton (ULAP, § 4).

En vertu du paragraphe 5 de l'ordonnance, les prestations d'aide versées par le canton s'élèvent à 25 % du salaire brut d'une personne en fin de droit, toutefois au maximum à Fr. 1000.- par mois civil. Etant donné que la commune de domicile de la personne en fin de droit participe aux frais de salaire au moins à concurrence de la part versée par le canton (voir § 4, g, ULAP), sa contribution s'élève aussi à 25 % du salaire brut. L'introduction de l'ULAP revient à une initiative de l'OCIAMT. A ce jour, l'ULAP n'a pas encore fait l'objet d'un rapport d'évaluation. Seules quelques informations préalables sont actuellement disponibles. En 1998, le canton a consacré environ Fr. 150 000.- à ces mesures (dépenses du canton en novembre: Fr. 22 000.-). Etant donné que le canton assume la moitié des coûts, le montant global pris en charge par les communes et le canton s'élève environ à Fr. 300 000.-. En 1998, le programme a concerné 38 personnes, certaines d'entre elles l'ayant quitté avant l'échéance de douze mois (pour des raisons inconnues). Si le programme a démarré timidement, la demande de la part des communes est aujourd'hui en hausse.

Dans le cadre de l'aide sociale, il a été suggéré aux communes de proposer davantage de mesures d'insertion et d'offrir aux bénéficiaires de prestations de l'aide sociale la possibilité de réacquiescer un délai-cadre pour bénéficier des prestations de la LACI. Financièrement, les communes peuvent aussi y trouver leur compte en ce sens qu'elles sont moins mises à contribution.

Mentionnons encore que les ORP œuvrent aussi activement au placement des chômeurs en fin de droit et que les communes placent ces personnes auprès de la fondation OVERALL et de la Croix-Rouge, dans le cadre d'un programme d'occupation (BEPRO). Le canton ne subventionne pas de programme de réinsertion autre que ceux prévus dans le cadre de l'ULAP.

Parallèlement à l'ordonnance sur les prestations d'aide en faveur des chômeurs en fin de droit (ULAP), le canton s'est attelé à la révision de la loi d'introduction à la nouvelle LACI. La loi en question ne prévoit toutefois pas de mesures d'insertion en faveur des chômeurs en fin de droit. L'ULAP restera donc en vigueur indépendamment de cette loi et devrait être consolidée ultérieurement par la nouvelle loi sur l'aide sociale (voir chapitre 5.1). A ce moment-là, l'ULAP sera modifiée étant donné que le financement par moitié du canton disparaîtra. Dans ce scénario, les contributions aux salaires versés devraient alors à nouveau être intégralement assumées par les communes (à l'instar de l'aide matérielle, qui est financée à 100 % par les communes, exception faite de certains cas particuliers pris en charge par le canton).

Dans le *canton de Bâle-Ville*, toutes les mesures d'intégration en faveur des chômeurs en fin de droit sont exécutées par l'Office cantonal de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OCIAMT Bâle-Ville). Le Service de l'aide sociale de Bâle-Ville n'organise pas de programmes propres, mais place les personnes dans les programmes de l'OCIAMT. Dans le

canton de Bâle-Ville, il n'est donc pas possible de distinguer les mesures cantonales et les mesures de la ville. Autre particularité: le Service social de la ville de Bâle est une institution de la commune bourgeoise, mais s'occupe néanmoins de l'ensemble des habitants. La coordination à l'échelle cantonale des questions sociales, comme celle de l'intégration des chômeurs en fin de droit, est assurée dans le cadre du département de l'économie et des affaires sociales «Ressort Soziales», en collaboration avec l'OCIAMT et le Service social.

En ce qui concerne les mesures d'intégration en faveur des chômeurs en fin de droit réalisées par l'OCIAMT du canton de Bâle-Ville, un petit rappel historique s'impose. Le chômage a véritablement commencé à poser un problème dans les années 1994-1996, ce qui a entraîné une révision de la LACI et amené la Confédération à financer des mesures relatives au marché du travail. Les programmes d'occupation dans le cadre de la LACI ont coûté au canton de Bâle-Ville 20 millions de francs en 1996, 14 millions en 1997 et 4,3 millions en 1998. Il convient d'ajouter ici que le canton a avancé à la Confédération des sommes importantes au titre des mesures relatives au marché du travail initiées par la Confédération. On ne s'occupe véritablement que maintenant du problème que posent les chômeurs en fin de droit. Beaucoup de choses ont changé dans ce domaine et continuent à changer. La planification et le développement sont étroitement liés, celle-là étant réadaptée en permanence.

Les programmes d'occupation de l'OCIAMT destinés essentiellement aux personnes n'ayant pas droit aux prestations de l'assurance-chômage existent depuis longtemps déjà; leur base légale a toutefois été modifiée ces dernières années. Ces programmes se fondent sur la loi du 6.12.1995 relative au fonds destiné à lutter contre le chômage qui est entrée en vigueur le 1.1.1996 (fonds de crise). Il existe également une loi d'introduction à la nouvelle LACI, dont la révision est en phase finale. La loi d'introduction et l'ordonnance - en voie d'être élaborée - régissent principalement les compétences, tandis que la loi sur le fonds de crise réglemente les questions de financement. En général, les programmes d'occupation sont mixtes, c'est-à-dire qu'ils accueillent à la fois des personnes n'ayant pas droit aux prestations de l'assurance-chômage et des personnes qui y ont droit.

Les programmes d'occupation destinés aux chômeurs en fin de droit proposent au total 200 places environ. Dans ce domaine, l'OCIAMT continue à travailler en étroite collaboration avec la fondation OVERALL. L'OCIAMT lui achète entre 70 et 90 places, en achète environ 40 à d'autres prestataires, le reste étant mis à disposition par le canton. Il existe parallèlement à OVERALL plusieurs petits programmes séduisants dont «Stoffnetz», «In-Team», «Tischlein deck dich».

Les mesures d'intégration sont financées par le fonds de crise, riche de 160 millions de francs. La fortune du fonds ne peut pas être inférieure à 150 millions de francs; lorsque cette barre est franchie, des ressources doivent être trouvées pour réalimenter le fonds. Les programmes d'occupation durent en moyenne six mois; toutefois, ils peuvent parfaitement

être prolongés et durer au-delà de douze mois. Ils n'ont pas pour objectif de permettre aux chômeurs d'acquérir un nouveau délai-cadre; le but visé est une réintégration du marché du travail.

Font également partie des programmes les suivis cantonaux. Il s'agit de places destinées à des personnes proches de l'âge de la retraite, qui risquent d'arriver en fin de droit ou qui le sont déjà (p. ex. occupation dans des centres horticoles publics). Le canton débourse environ 1,7 million de francs par an pour ces suivis.

Mentionnons également l'existence des offres passerelles à l'attention des jeunes (20 ans environ) qui ne trouvent pas de place d'apprentissage. Il s'agit principalement de jeunes étrangers. Ces offres passerelles leur permettent notamment de recevoir une formation complémentaire, de bénéficier d'une orientation professionnelle et de chercher une place d'apprentissage. Les offres passerelles sont financées par le budget ordinaire de l'Etat et non pas par le fonds de crise.

Dans la mesure où le canton réalise lui-même les mesures d'intégration ou confie leur réalisation à des tiers, la question du subventionnement de mesures d'intégration se pose rarement. Nous mentionnerons ici le programme Soliwork (organisateur OVERALL) et les deux «Treffpunkte», points de rencontre, qui sont financés via le fonds de crise.

On s'attend que la demande en faveur de mesures d'intégration continue à croître. La fin de droit menace plus particulièrement les personnes à bas niveau de qualification et les femmes étrangères. Pour ce qui est des personnes n'ayant pas droit aux prestations de l'assurance-chômage, on constate que les programmes d'occupation de la fondation OVERALL accueillent principalement des hommes. Cela est dû au fait que parmi les personnes qui n'ont pas droit aux indemnités de l'assurance-chômage, on trouve de nombreux hommes proches de l'âge de la retraite.

L'OCIAMT, en collaboration avec le «Ressort Soziales» et le Service social, est en passe d'élaborer un projet-pilote dont le but premier est de réduire la dépendance à l'égard de l'aide sociale. L'OCIAMT s'efforce également de rendre plus transparentes les procédures entre les différents services. L'élaboration du projet-pilote doit conjuguer le savoir-faire de l'OCIAMT, bien placé pour savoir comment réaliser une intégration professionnelle, et celui du Service social. A cet égard, il conviendra de définir les critères d'une intégration réussie. Les résultats de ce projet-pilote devront notamment aussi inspirer la nouvelle législation sur l'aide sociale. Une révision fondamentale de la loi sur l'aide sociale était en cours au moment de l'enquête. La nouvelle loi réglementera plusieurs domaines nouveaux (p. ex. l'organisation en matière d'aide sociale) et l'intégration sociale des bénéficiaires de prestations de l'aide sociale. S'agissant de ce dernier point, l'OCIAMT et le «Ressort Soziales» ont déjà leur idée, mais il est encore prématuré d'en parler.

Le *canton de Berne* possédait une législation cantonale sur l'aide aux chômeurs (système d'indemnités journalières passives) qui n'est plus en vigueur du fait du rallongement du délai-cadre de la LACI. Une révision de la législation cantonale bernoise était en cours au moment de l'enquête et devrait notamment ancrer les mesures cantonales de réinsertion dans une loi. Les mesures en vigueur dans le canton se fondent encore sur un arrêté du Conseil-exécutif (voir plus loin). La révision ne sera cependant pas achevée avant 2001.

Outre les programmes organisés par l'OCIAMT, il existe dans le canton de Berne différents programmes d'occupation à l'attention des bénéficiaires de prestations de l'aide sociale mis sur pied par les services de l'aide sociale. Ces programmes sont proposés à l'échelle régionale et communale et pris en charge par l'aide sociale communale selon un principe de répartition des charges. Les mesures cantonales de réinsertion des chômeurs en fin de droit ont été initiées conjointement par la Direction de l'économie publique (OCIAMT) et la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (Office de prévoyance sociale). Ces mesures ont été approuvées dans le cadre d'un arrêté du Conseil-exécutif du 25 juin 1997. Conformément à cet arrêté, une enveloppe de 6,9 millions de francs est mise à la disposition de la Direction de l'économie publique et de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale pour la création de 140 places-année. Le contingent de 140 places a été réparti entre les programmes d'occupation déjà mis en œuvre par l'OCIAMT. Un tiers des places à disposition revient à des chômeurs non bénéficiaires de prestations de l'aide sociale (places financées par l'OCIAMT) et les deux autres tiers à des chômeurs au bénéfice de prestations de l'aide sociale (places financées par l'aide sociale). Le budget mis à disposition dans le cadre de l'arrêté constitue un crédit-cadre: les places de l'OCIAMT sont financées par le biais du fonds des mesures relatives au marché du travail (anciennement fonds de crise), tandis que le coût des places dans le domaine de l'aide sociale peut être réparti entre différents partenaires. La mise en œuvre des mesures cantonales de réinsertion en faveur des chômeurs non bénéficiaires de prestations de l'aide sociale relève de la compétence de l'OCIAMT, celle des mesures à l'attention des chômeurs bénéficiaires de prestations de l'aide sociale de celle des communes. Un poste de controlling a été créé auprès de l'OCIAMT pour assurer la mise en œuvre des mesures cantonales et le respect du budget. Les mesures cantonales de réinsertion ont fait l'objet d'un rapport d'évaluation.⁹

Une partie des places proposées dans le cadre de ces mesures a été attribuée à des mesures d'urgence (destinées à 69 personnes, soit 15 places-année). Les mesures d'urgence concernent la période séparant l'entrée en vigueur de la nouvelle LACI au 1.1.1997 et le démarrage opérationnel des nouvelles mesures (dès le 1.7.1997). Elles ont permis à des chômeurs en fin de droit et aptes au placement, qui ont participé à un programme d'occupation

⁹ Evaluation des mesures cantonales de réinsertion des chômeurs en fin de droit dans le marché du travail. Rapport final du 31.3.98 élaboré par KEK Consultants Zurich à l'attention du groupe de travail conjoint OCIAMT/ Service social.

en 1996, de cotiser à l'assurance-chômage pour une durée maximale de 3 mois et de réacquies un droit aux indemnités. Etant donné que le nombre de places proposées au titre des mesures d'urgence a été pratiquement doublé, les dépenses ont elles aussi quasiment doublé par rapport à ce qui était initialement prévu.

Avec un montant de Fr. 5 000.- (salaire: Fr. 3 500.-, suivi et autres frais: Fr. 1 500.-), le cadre d'autorisation par mois-participant s'est avéré être plus élevé que prévu (Fr. 4 000.-), ce qui a réduit d'autant le nombre de places-année. Sous déduction des places des mesures d'urgence, les programmes proposent 115 places-année, celles-ci étant, nous l'avons vu, attribuées par un organisme d'exécution de l'OCIAMT.

Les mesures cantonales de réinsertion ont démarré lentement et n'ont été pleinement exploitées (115 places) que vers la fin de l'année 1997. Alors que le contingent attribué à l'OCIAMT était déjà totalement épuisé en février 1998 (1/3 des places sur 150 initialement, soit 51 places), celui de l'aide sociale (61 places) n'était encore utilisé qu'à moitié à la même époque (2/3 des places sur 150 initialement). On a pu observer que les contingents attribués étaient utilisés très inégalement d'une région à une autre. Le rapport d'évaluation dit à ce propos que les mesures cantonales de réinsertion ont rencontré un réseau complexe d'acteurs aux intérêts hétérogènes: si telle personne renvoyait de son propre chef un demandeur d'emploi non autorisé, telle autre essayait d'obtenir, avec un minimum d'informations, une réponse positive pour son "client". (Rapport d'évaluation, p. 6). Le rapport stigmatise également un certain nombre de problèmes de procédure. Il y est dit que les principaux problèmes concernent les différences socio-politiques faites par les acteurs parties à la mise en œuvre des mesures relatives au marché du travail et de l'aide sociale lorsqu'il s'agit d'évaluer la réinsertion professionnelle, les différences d'interprétation du concept d'aptitude au placement, les questions d'interfaces en matière de financement des mesures et l'absence de transparence dans les processus de décision (pratique du go and stop). (Rapport d'évaluation, p. 6)

Toujours selon le rapport, les parties en présence se demandent souvent si l'objectif général de réinsertion du groupe-cible visé par les mesures cantonales n'est pas trop ambitieux. Selon elles, la triple prétention des mesures cantonales, à savoir garder les participants dans une structure de travail et conserver ainsi leur compétence sociale, œuvrer avec eux à leur avenir (renforcement de la motivation et de l'initiative personnelles) et utiliser au mieux leurs compétences professionnelles dans le cadre de placements, constitue une vision qui ne peut pas être appliquée à tous les participants. (Rapport d'évaluation, p. 11). D'un autre côté, le rapport fait état des succès remportés par ces mesures au plan de l'intégration sociale des participants. Il est dit que ces mesures contribuent dans une large mesure à une stabilisation psychique et sociale de l'individu (Rapport d'évaluation, p. 12). La question est également posée de savoir s'il est souhaitable que les journées de participation à des mesures cantonales de réinsertion soient prises en compte dans l'optique d'acquies un nouveau droit aux

prestations de la LACI. L'objectif de réinsertion suppose une définition claire et précise de l'aptitude au placement comme critère d'admission. L'«effet carrousel» (placement uniquement en vue de réacquiescer le droit à des prestations de la LACI) doit être évité en appréciant soigneusement l'aptitude d'une personne à être placée (Rapport d'évaluation, p. 11).

L'évaluation des 212 demandes adressées aux services d'exécution des mesures cantonales de réinsertion a montré que 76 % des demandes concernent des hommes et seulement 24% des femmes. Selon les groupes d'âge, les demandes se répartissent comme suit: 20-29 ans: 18%; 30-39 ans: 29%; 40-49 ans: 23%; 50-59 ans: 26%; plus de 60 ans: 4%. 71% des demandes concernent des Suissesses et des Suisses et 29 % des étrangères et étrangers. (Rapport d'évaluation, annexe). A l'origine des programmes d'occupation, on trouve des communes, des fondations, des associations et des organismes d'utilité publique. Dans l'ensemble, on observe une augmentation de la demande en faveur de mesures d'intégration destinées aux chômeurs en fin de droit.

Les mesures d'intégration mises en œuvre dans le canton de Berne sont présentées de la manière suivante dans le rapport d'évaluation:

Niveau	Mécanisme d'intégration	Objectif	Aspect financier
1. Travail	(Marché du travail)		Perception d'un salaire
2. Chômage	Mesures relatives au marché du travail	Réinsertion dans le marché du travail	Indemnités temporaires via LACI
3. Fin de droit	Mesures cantonales de réinsertion	Maintien de l'aptitude au placement	Allocations temporaires via le fonds du marché du travail ou via une aide sociale sous condition de ressources
4. Assistance	Programme d'intégration sociale et d'assistance	Renforcement de la personnalité par des structures journalières	Sous condition de ressources via l'aide sociale

Selon Rapport d'évaluation p. 12

On distingue quatre mécanismes d'intégration, qui visent tous un objectif différent. En ce qui concerne le marché du travail, l'objectif d'intégration est atteint; pour les mesures relatives au marché du travail selon la LACI (2), l'objectif visé est de retrouver un emploi; pour les mesures cantonales de réinsertion (3), le but consiste à préserver l'aptitude au placement, enfin, pour le programme d'intégration sociale et d'assistance (4), il s'agit de favoriser le développement de la personnalité en proposant des structures journalières.

Le dernier programme cité renvoie à des programmes d'occupation organisés par les communes à l'attention des bénéficiaires de prestations de l'aide sociale. Ces programmes sont financés par l'Office cantonal de prévoyance sociale, parallèlement aux mesures cantonales d'insertion, et par l'aide sociale selon le principe de la répartition des charges. Au nombre de ces programmes, mentionnons Arbeit statt Fürsorge Berne (100 places), Dienststelle Arbeitslosigkeit/Einsatzprogramme Thoune (40 places), le programme de placements de la ville de Bienne (30 places) et KIP Wangen (20 places). Tous ces programmes sont rassemblés sous la dénomination Programme d'intégration sociale et d'assistance.

Le *canton de Genève* est doté d'une loi du 11 novembre 1983 en matière de chômage qui a fait l'objet d'une révision au 6 juin 1997. Le règlement d'exécution de la loi en matière de chômage a pour sa part été révisé au 30 juillet 1997. La partie de la loi qui concerne les prestations cantonales complémentaires en cas de chômage prévoit:

- a) un stage professionnel de réinsertion (chapitre III) effectué dans une entreprise ou un service de l'administration pour les chômeurs en fin de droit âgés de moins de 25 ans et aptes à un placement. En vertu de l'article 28 de la loi, le stage est financé à raison de 80 % par le canton et de 20 % par l'employeur. Ces stages durent 12 mois au maximum;
- b) une allocation de retour en emploi (chapitre IV) pour les chômeurs en fin de droit aptes à un placement, âgés d'au moins 25 ans (mais éloignés de moins de trois ans de l'âge de la retraite AVS). L'allocation est versée pour une durée maximale de 12 mois pendant deux ans. Son montant est fonction de l'âge de l'ayant droit, mais ne peut être ni inférieur à 20 % ni supérieur à 40 % du salaire versé. Ces allocations sont à la charge du canton;
- c) un emploi temporaire (chapitre V) pour les chômeurs en fin de droit proches de l'âge de la retraite AVS sans possibilité de percevoir une allocation selon lettre b). Ces personnes sont occupées quatre jours entiers par semaine dans les services de l'administration cantonale ou auprès d'une autre institution de droit public. Le salaire correspond au montant de la dernière prestation versée par l'assurance-chômage, mais ne peut être ni inférieur à Fr. 3 300.- ni supérieur à Fr. 4 500.- par mois.

La demande d'aide doit impérativement être formulée dans les trois mois qui suivent l'épuisement des prestations de l'assurance-chômage. L'aide aux chômeurs pratiquée dans le canton de Genève est la seule du genre à ne pas être associée à des conditions de ressources, ce qui revient à dire qu'en principe, toute personne ayant épuisé son droit aux prestations de la LACI a droit aux prestations cantonales.

Le système en vigueur dans le canton de Genève a donné lieu à une étude d'évaluation, qui date toutefois de 1996, c'est-à-dire d'avant la révision de la loi.¹⁰

¹⁰ Commission externe d'évaluation des politiques publiques (1998): «Chômeurs en fin de droit. Evaluation de la politique cantonale d'emploi temporaire», Genève, le 1er septembre 1998.

Le *canton du Jura* a institué dès 1997 des mesures en faveur des chômeurs en fin de droit par le biais d'un programme d'occupation temporaire. Afin de leur conférer un caractère définitif, il est prévu de les ancrer dans une future loi sur l'aide aux chômeurs et dans la loi sur l'aide sociale, qui fera l'objet d'une révision.

Les mesures actuellement en vigueur comprennent deux types de programmes que le canton soutient et subventionne et qui visent la réinsertion sociale et professionnelle des chômeurs. Il s'agit, d'une part, du programme Propul's de Caritas, et d'autre part, du programme de réinsertion professionnelle proposé par le canton, en l'occurrence par le Service des arts et métiers et du travail.

Le programme Propul's s'adresse à des chômeurs de longue durée en voie d'épuiser leurs droits aux prestations de l'assurance-chômage ou les ayant déjà épuisés, à des chômeurs qui faute d'une telle mesure risquent d'être soumis au régime de l'assurance-invalidité, à des indépendants sans travail, leur statut ne leur permettant pas de recevoir des prestations de l'assurance-chômage, et à des personnes bénéficiant de prestations d'aide sociale, qui sont en mesure d'exercer une activité professionnelle. Le programme Propul's fait l'objet d'une évaluation par l'Université de Fribourg (un rapport intermédiaire de décembre 1998 est disponible). Le rapport final devait être disponible fin 1999.

Le programme du Service des arts et métiers du travail est destiné aux chômeurs ayant épuisé leur droit aux indemnités de l'assurance-chômage et aux personnes ayant exercé une activité indépendante, qui n'ont de ce fait pas droit aux prestations de la LACI. Les personnes concernées par ce programme doivent être domiciliées dans le canton depuis au moins une année.

Le nombre de places/année proposé par les deux programmes a évolué de la manière suivante:

	1997 places/année	1998 places/année	1999 places/année
Programme Propul's	12	38	48
Service des arts et métiers du travail (Canton)	15	50	44

Le budget est établi de telle manière que le canton est en mesure de financer au total 320 places par année. Ces places se présentent comme suit: 200 places pour les programmes d'occupation et les stages 1^{er} emploi, 80 places pour les cours de formation (collectifs et individuels) et 20 places pour d'autres mesures spécifiques. Le budget a atteint 15,2 millions de francs en 1997 et 14,9 millions en 1998 (dont 2,2 millions pour le programme Propul's). Un budget de 14,8 millions de francs est prévu pour 1999 (dont 2,7 millions pour le programme Propul's). Vu que la situation économique peut évoluer rapidement, il est très difficile de se prononcer sur l'évolution à venir, estiment les responsables interrogés.

Dans le *canton de Neuchâtel*, les différents textes légaux régissant l'aide cantonale aux chômeurs ont fait l'objet de révisions. Il s'agit notamment de la loi cantonale sur l'emploi entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997, du règlement concernant les mesures de crise cantonales et de l'arrêté y relatif concernant les mesures de crise cantonales, ces deux dernières normes étant entrées en force le 20 janvier 1999. Par ailleurs, le Service de l'emploi attend avec impatience les résultats d'une enquête conduite par l'Université de Neuchâtel, sur la base desquels de nouveaux projets seront élaborés. Les résultats de cette enquête devaient être disponibles courant 1999. Le Service de l'emploi est soulagé d'avoir pu constater que la législation a pris en compte dans une large mesure les problèmes de fond qui se posent en la matière et espère que toutes les forces convergeront vers la mise en œuvre des projets. Les responsables interrogés disent qu'évidemment, il est toujours possible de faire mieux!

Dans le *canton d'Uri*, la loi d'introduction à la nouvelle LACI a fait l'objet d'une révision avec effet rétroactif au 1.1.1998. Estimant qu'elle pouvait saper la motivation des personnes concernées, l'ancienne réglementation des indemnités journalières passives a été supprimée. Par contre, des mesures actives relatives au marché du travail ont été introduites en faveur des chômeurs en fin de droit. Les mesures en question figurent dans le règlement du 7 juillet 1998 sur les mesures cantonales complémentaires en matière de réinsertion professionnelle (*Arbeitsmassnahmereglement; AMR*). Dans son article consacré aux buts, le règlement dit que les mesures cantonales complémentaires doivent accorder aux chômeurs en recherche d'emploi des prestations leur permettant de retrouver du travail, en plus des prestations prévues par la Confédération ou sans l'aide fédérale (article 1, alinéa 2, *AMR*). Il est également fait une distinction entre les prestations d'aide individuelles et les prestations d'aide collectives. Sont considérées comme des prestations d'aide individuelles: a) les allocations de retour en emploi et les allocations de stages professionnels; b) les allocations de réinsertion, de reconversion professionnelle et de perfectionnement (...); c) des aides financières individuelles destinées à améliorer la situation professionnelle des personnes concernées dans les cas de rigueur (article 4, *AMR*). Des allocations peuvent être accordées aux chômeurs a) en fin de droit; b) aptes à un placement; c) qui se rendent au moins une fois par mois à l'office régional de placement (*ORP*) pour un entretien de conseil et qui cherchent du travail; (...) g) qui font valoir cette prétention dans les six mois qui suivent l'entrée en fin de droit (article 5, *AMR*). Sont considérées comme des prestations d'aide collectives, les subventions versées a) aux institutions à but non lucratif qui occupent des personnes en fin de droit sur un lieu de travail en Suisse et qui sont prêtes à les aider activement à retrouver une place sur le marché du travail; b) aux institutions dont les coûts ne sont pas totalement couverts par la Confédération dans le cadre des mesures actives relatives au marché du travail (article 10, *AMR*). Concernant le financement des programmes d'occupation, le règlement précise que le

canton participe aux programmes d'occupation temporaire à raison de 20 % des coûts par personne et par an, à concurrence toutefois de Fr. 10 000.-. La mesure est limitée à une durée d'une année par participant et doit impérativement intervenir dans l'année qui suit l'entrée en fin de droit (article 15, alinéa 2, AMR).

En vertu de ce règlement, le canton peut soutenir financièrement les programmes d'occupation mis sur pied par les communes. Il est toutefois précisé que celles-ci doivent prendre l'initiative de tels programmes. La question est actuellement à l'étude de savoir si les programmes d'occupation selon la LACI qui disposent déjà d'une organisation, mais dont les possibilités ne sont pas pleinement exploitées peuvent également être ouverts aux chômeurs en fin de droit. Les fondateurs verseraient un salaire aux participants qui auraient ainsi l'occasion de réacquérir le droit aux prestations d'assurance selon la LACI.

Ajoutons pour terminer qu'il existe dans le canton d'Uri de nombreux emplois saisonniers d'une durée de six mois, qui ne permettent pas aux personnes concernées d'acquérir un nouveau délai-cadre selon la LACI. Pour y parvenir, ces personnes devraient travailler au moins deux saisons.

Dans le *canton du Valais*, le Grand Conseil a adopté le 23 novembre 1995 une loi sur l'emploi et les mesures en faveur des chômeurs (LEMC). Le texte de loi énonce les dispositions cantonales d'introduction à la loi fédérale sur l'assurance-chômage et, en particulier, les rôles des différents partenaires: office cantonal de l'emploi, office communal de l'emploi, offices régionaux de placement et commission tripartite. La loi prévoit par ailleurs un certain nombre de mesures cantonales complémentaires en matière de réinsertion professionnelle dont:

- a) des allocations d'initiation au travail sur le principe des mesures actives de la Confédération en relation avec le marché du travail, en faveur des personnes dont les prétentions à l'égard de la LACI sont épuisées ou qui n'ont pas droit aux prestations de l'assurance-chômage;
- b) des allocations cantonales pour frais de reconversion (en complément aux prestations de l'assurance-chômage);
- c) des contrats de réinsertion professionnelle (occupation temporaire permettant à une personne de réacquérir un droit à des indemnités et dont le financement est assuré par le canton).

4. Mesures d'intégration prévues dans des lois spéciales concernant la réinsertion

Deux cantons ont prévu des mesures d'intégration dans le cadre de lois spéciales: le canton de Genève avec le Revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS) et celui de Vaud avec le Revenu minimum de réinsertion (RMR).

Schéma 4
Les lois cantonales spéciales sur l'intégration

lois cantonales sur l'intégration	
RMCAS Revenu minimum cantonal d'aide sociale	RMR Revenu minimum de réinsertion
GE	VD

Ces deux mesures tiennent davantage de l'aide sociale que les prestations cantonales au titre de l'aide aux chômeurs énumérées plus haut. Pourtant, elles ne sont pas réglées par les lois sur l'aide sociale mais bien par des lois spéciales. Les prestations allouées au titre du RMR et du RMCAS ne sont assujetties ni à l'obligation de remboursement ni à l'obligation d'entretien en vertu du droit de la famille. Du point de vue des montants, elles sont toutefois comparables aux prestations de l'aide sociale publique selon les normes CSIAS.¹¹ Enfin ni le RMCAS ni le RMR ne donnent la possibilité d'acquérir de nouveau le droit aux prestations d'assurance selon la LACI.

4.1 Le RMCAS: revenu minimum d'insertion du canton de Genève

Dans le canton de Genève, le RMCAS se situe immédiatement en amont de l'aide sociale publique et a pour fonction explicite d'éviter aux chômeurs de longue durée de tomber dans la dépendance de l'aide sociale. Il est aussi situé en aval de l'aide cantonale aux chômeurs mentionnée ci-dessus (cf. ch.3.3). Cela signifie que dans le canton de Genève une personne

¹¹ Dans le canton de Vaud, la possibilité de bénéficier du RMR est limitée à 24 mois. Un supplément de 100 francs fixé selon les normes de la CSIAS peut s'ajouter à ce revenu minimum. Le RMCAS, quant à lui, ne peut, en principe être alloué que pendant 12 mois au maximum, le contrat d'insertion pouvant toutefois être prorogé après réexamen du cas.

en fin de droit est d'abord affectée (pendant 12 mois au maximum) à un programme d'occupation mis en place au titre de l'aide cantonale aux chômeurs avant de bénéficier à nouveau du régime de la LACI (ce qui est le cas pour la majorité des chômeurs, la première fois) ou d'être intégrée dans le programme du RMCAS. La loi relative au RMCAS est en vigueur depuis le 1er janvier 1995. Outre le parcours entre le régime LACI et celui de l'aide cantonale aux chômeurs, son application dans le cas d'espèce présuppose que la personne concernée est disponible en vue du placement, est toujours à la recherche d'un emploi et exerce, «en principe», une activité compensatoire. Le régime du RMCAS est financé par le canton.

Dans le cadre du RMCAS, deux types de mesures d'intégration et de réinsertion ont été prévus: la contre-prestation et l'allocation d'insertion. La *contre-prestation* est une compensation liée à l'attribution du RMCAS. Après concertation avec le conseiller en emploi, le bénéficiaire s'engage à exercer une activité compensatoire à temps partiel, à savoir un service à caractère non marchand dans un lieu d'utilité sociale, culturelle ou environnementale, un perfectionnement ou une formation professionnels ou encore un stage de réinsertion socioprofessionnelle. Cette activité doit permettre d'offrir des prestations complémentaires à celles des services existants ou de développer des projets à caractère extraordinaire. Elle a pour but d'amener un «plus» au bénéficiaire, en lui permettant de recréer un lien social, de réintégrer une réalité professionnelle, de retrouver des habitudes de travail ou encore, de découvrir d'autres domaines d'activité. Un contrat est établi entre le bénéficiaire et le service responsable du RMCAS. On notera, enfin, que le bénéficiaire a la possibilité de choisir une contre-prestation dans un domaine différent de son parcours professionnel. L'*allocation d'insertion* est une allocation unique, complémentaire du RMCAS qui peut être accordée après un examen du projet par une commission. D'un montant variant de 1000 francs à 10000 francs, cette allocation est destinée à financer – totalement ou partiellement – des projets réalistes et réalisables inscrits dans la durée. Il peut s'agir de formation et de recyclage professionnels, de la création d'une activité lucrative ou encore d'une réinsertion professionnelle et sociale. Les demandes d'allocation d'insertion sont examinées par une commission d'attribution composée de délégués de services sociaux et des partenaires sociaux et présidée par le Directeur de l'Hospice général.

A l'origine, le législateur avait vu dans l'allocation d'insertion le moteur de la réinsertion. Dans la pratique, toutefois, cette mesure n'a été que très peu sollicitée (par environ 4% de l'ensemble des bénéficiaires de prestations). En outre, les résultats se sont révélés peu probants (surtout en ce qui concerne le financement d'activités indépendantes). En revanche, la contre-prestation – considérée d'abord comme un devoir du citoyen – a commencé de porter ses fruits du point de vue de l'intégration professionnelle et sociale. En effet, dans la plupart des cas, elle a permis au bénéficiaire de tisser de nouveaux liens sociaux ainsi que de

sauvegarder ou de retrouver une capacité de travail. A noter que la contre-prestation n'est pas une activité salariée mais qu'elle permet souvent d'ajouter une expérience dans un curriculum vitae.

S'agissant du service du RMCAS, il y a lieu de relever une troisième possibilité. En effet, selon la Direction du SIP, les bénéficiaires du RMCAS doivent pouvoir toucher des allocations de retour à l'emploi (ARE) dans le cadre des mesures cantonales d'aide aux chômeurs. Elles constituent un atout supplémentaire qui devrait leur faciliter le retour sur le marché du travail. Les ARE sont régies par les principes suivants: elles s'adressent à des personnes âgées de plus de 25 ans dont le droit aux prestations de l'assurance-chômage est épuisé. Un salaire mensuel fixé par l'entreprise est versé à l'employé. La durée du subventionnement du salaire est fonction du nombre de mois de cotisations qui sont encore nécessaires au demandeur d'emploi pour pouvoir prétendre à de nouvelles prestations de l'assurance-chômage. Cependant, elle ne peut excéder 12 mois.

Depuis janvier 1996, le nombre des dossiers actifs a évolué comme il suit: de 1013 qu'il était à la date susmentionnée, il n'a cessé d'augmenter pour s'inscrire à 1328 en décembre 1996. En janvier 1997, il est tombé brutalement à 929, diminution importante qui s'explique par l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions LACI. En effet, la prolongation de la durée du droit aux indemnités journalières entrée en vigueur le 1er janvier 1997, a permis à quelque 400 bénéficiaires du RMCAS de bénéficier à nouveau de prestations de l'assurance-chômage. De janvier 1997 à décembre 1998, le nombre des dossiers est passé de 929 à 993.

Sur les 993 dossiers actifs enregistrés en décembre 1998, 625 – soit 63% - se rapportaient à des personnes qui fournissaient une contre-prestation ou exerçaient une activité de même nature. La répartition de ces personnes entre les différents types d'activité ressort du tableau ci-après:

Type d'activité	Nombre de clients	%
Contre-prestation	423	67.7%
Contre-prestation dans le cadre familial ou social	31	5.0%
Stage de réinsertion	35	5.6%
Formation, cours	38	6.0%
Sous-total contre-prestation	527	84.3%
Gains accessoires (emploi de durée déterminée et courte)	71	11.4%
Allocation d'insertion	27	4.3%
TOTAL	625	100%

Au cours de l'année 1998, le nombre des personnes fournissant une contre-prestation est resté assez stable. De 399 en janvier, il est passé à 430 en mai pour finalement s'inscrire à 423 en décembre. Chaque mois, on a enregistré de 20 à 40 entrées et pratiquement autant de sorties. Le total des contrats d'intégration qui ont été signés depuis 1995 s'élève à 1641.

Selon les prévisions, le nombre de personnes bénéficiant de prestations au titre du RMCAS augmentera au prorata du nombre de chômeurs inscrits en 1997 et arrivant en fin de droit courant 1999. Selon les estimations faites par l'Office cantonal de l'emploi (OCE) en 1998, il devrait s'agir d'environ 20 000 personnes pour l'ensemble du canton de Genève. Selon les informations fournies par l'OCE et plus précisément par le Service d'insertion professionnelle (SIP), on peut estimer que 25% de ces personnes, c'est à dire 5000 d'entre elles déposeront une demande d'occupation temporaire au titre de l'aide cantonale aux chômeurs. Il s'agit de personnes qui n'ont pas droit aux mesures de l'aide cantonale aux chômeurs ou encore qui ont bénéficié d'une occupation temporaire durant les 4 dernières années mais qui répondent en tous cas aux critères du régime RCMAS. Ainsi donc, ces personnes dont les ressources sont trop modestes, devraient pouvoir bénéficier de ce régime. Cela étant, on a estimé qu'en décembre 1999, le service du RMCAS aurait à traiter quelque 1400 dossiers.

L'article 40 de la loi sur le RMCAS prévoit en ces termes une évaluation externe des effets du RCMAS:

«¹ Les effets de la présente loi sont évalués tous les deux ans. ²Le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil un rapport communiquant les résultats de cette évaluation.» Un cabinet externe a été chargé de l'évaluation pour 1995-1996 (de concert avec le Département). Sur le plan interne, deux types d'évaluation « clients » sont prévus. L'article 12, alinéa 1 LRMCAS dispose que les prestations d'aide sociale sont accordées pour une période de 12 mois au maximum. Après l'expiration de cette période, une nouvelle demande doit être déposée. Pratiquement, cela signifie qu'au terme de la période durant laquelle le droit est ouvert, un bilan en vue d'un éventuel renouvellement a lieu entre le conseiller en emploi et le client. Par ailleurs, les lieux où les contre-prestations sont fournies sont visités régulièrement afin de faire le point sur la collaboration et le fonctionnement.

4.2 Le RMR: revenu minimum de réinsertion du canton de Vaud

Dans le *canton de Vaud*, la loi sur l'emploi et l'aide aux chômeurs (LEAC) qui datait de 1993 a subi une refonte totale en 1996. Le nouveau texte, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1997, a permis l'instauration du revenu minimum de réinsertion (RMR). Il comprend deux chapitres:

- un chapitre portant introduction de la LACI sur le plan cantonal et
- un chapitre *instaurant le RMR* en lieu et place du régime cantonal dit «Bouton d'Or».

Dans le canton de Vaud, le régime du RMR se subdivise grosso modo en deux types de mesures de réinsertion: les mesures de réinsertion *professionnelle* qui relèvent du Département de l'économie et les mesures de réinsertion *sociale* qui sont de la compétence du Département de la santé et des affaires sociales.

Pour assurer une certaine cohérence et faciliter le passage entre les mesures de réinsertion sociales et professionnelles, des mesures mixtes et des mesures communes sont progressivement mises sur pied par le SPAS (Service de prévoyance et d'aide sociales) et le SDE (Service de l'emploi). Les mesures *mixtes*, tout en restant différenciées quant à l'activité et au taux d'occupation selon le type de réinsertion visé (réinsertion sociale ou professionnelle), se déroulent en principe au sein de la même structure d'accueil de façon à assurer une dynamique de la prise en charge et à faciliter le passage d'une mesure à l'autre. Sous réserve de l'accord des deux services, les mesures *communes* peuvent être suivies indifféremment aux fins de maintenir le lien social ou de compléter une formation élémentaire (mesures de développement personnel ou d'acquisition de compétences de base et mesures dites de «participation sociale»). Le SPAS est en train de formaliser les dernières mesures citées, cela en collaboration avec le SDE et les organismes concernés. De plus, une extension des mesures de réinsertion sociale dans le sens d'une collaboration avec le réseau associatif (mesures de participation sociale) bat son plein.

On trouvera ci-après la liste des organismes subventionnés par le canton pour fournir des mesures de réinsertion sociale:

Organisme	Désignation de la mesure	Places disponibles par année
Association Jeunesse et Parents Conseils (AJPC)	Compétences sociales et vie quotidienne	36
AJPC	Réflexion autour de la violence et du stress	36
AJPC	Solidarité et entraide	36
AJPC	Soutien psychologique du couple et de la famille	36
AJPC	Soutien psychopédagogique et social, rattrapage et récapitulation	36
L'Arbriclos	Atelier d'expression créatrice	36
Bazart	Atelier théâtre	60
Caritas	Atelier de Caritas Vaud	9
CDO Consulting	Vers la relation par le développement personnel	40
CEFIL	Atelier de céramique - CERAFIL	64

CEFIL	Atelier de gestion de la vie quotidienne	48
Clés pour le travail	A la fortune du pot	48
Clés pour le travail	Ma vie c'est aussi mon affaire Construire et réaliser des projets	30
Clés pour le travail	Reconnaître et valoriser ses acquis	60
Entraide Familiale	Réinventer sa vie	30
EPER	Cours d'alphabétisation et différents cours de français	84 (6 fois 14)
EPER	Faire plus avec moins «gérer son argent»	24
L'Eveil	Atelier de créativité	90
Femmes Appartenance	Echanges et activités formatrices	16
GRAAP	Reprendre pied dans la vie	8
Les Oliviers	Cours sur l'alcoologie	45
Les Oliviers	Conscience de soi	64
Les Oliviers	Olijour	12
Les Oliviers	Sensibilisation aux problèmes de la dépendance	108
OSEO - Le CAP	Programme de développement personnel	30
Le pied à l'Etrier	Thérapie avec le cheval TAC	72
Pro Natura Vaud	Agir pour la nature	8
Pro Natura, Centre Champ-Pittet	Formation «Action pour la nature»	40
Pro Senectute	Rester actif dans le réseau social structuré	16
Pro Senectute	Vivre le RMR dès 55 ans	20
Quart-Monde Ouest-Lausannois	S'exprimer et se reconnaître une place dans la société	5
Le Relais	Repérages	30
Semafor	CADO: Communication, Art, Découverte, Ouverture	54
SOS-travail	Atelier Zig-Zag	10
SOS-travail	Atelier Ménatronic	5
Total		1'382*

*) La capacité d'accueil dans une mesure ainsi que la durée de la mesure varient d'un organisme à l'autre: mesures quotidiennes régulières (Caritas, SOS Travail, Les Oliviers), mesures mensuelles renouvelables (Le Pied à l'Etrier), mesures durant trois mois (Bazar Théâtre). Ces chiffres ne sont donc pas précis à l'unité près, mais ils donnent une bonne idée des possibilités d'accueil de chaque organisme.

En sus des mesures de réinsertion sociale énumérées ci-dessus, le régime du RMR permet les actions suivantes:

- Emploi temporaire subventionné (ETS) pour les bénéficiaires du RMR: 125 places par année

- Programmes d'occupation (PO) pour les bénéficiaires du RMR à 3 1/2 ans de l'âge AVS: 35 places par année.
- Prestations de formation (cours) pour les bénéficiaires du RMR: La notion de «nombre de places» n'a pas de sens pour cette mesure
- Allocation unique de réinsertion (AUR): La notion de nombre de places n'a pas de sens pour cette mesure.

Le nombre de bénéficiaires de prestations du RMR est en forte augmentation. Les chiffres exacts concernant les mesures de réinsertion sociale pour l'année 1998 ne sont pas encore disponibles. En 1998, le nombre de personnes ayant participé à des mesures d'intégration *professionnelle* était de 1048. Ce total se répartissait comme suit: Emploi temporaire subventionné (ETS): 420 participants; Programmes d'occupation (PO): 26 participants; Cours: 568 participants; Allocation unique de réinsertion (AUR): 34 participants. Compte tenu du fait que lesdites mesures sont très récentes, il est encore trop tôt pour donner des indications sur la composition des participants et leur âge, par exemple.

Le budget 1998 pour les mesures de réinsertion *sociale* s'élevait à 3,5 millions. Il est resté le même pour 1999. Il est encore trop tôt pour faire des pronostics sur l'évolution des besoins réels par rapport à la planification. Le budget 1998 pour les mesures de réinsertion *professionnelle* était de 6,9 millions de francs, dont 1 million pour les cours et 300'000 francs pour l'AUR. Le budget pour 1999 est resté le même.

Il est trop tôt pour porter une appréciation sur les effets que les mesures d'intégration ont produit sur l'indépendance économique et sociale des participants. Il faut attendre les résultats de l'évaluation globale qui a fait l'objet d'un mandat confié à l'Université, résultats qui devraient être disponibles dès novembre 1999.

5. Mesures d'intégration dans le cadre de l'aide sociale au sens étroit du terme

Il n'est pas aisé d'établir une vue d'ensemble des mesures d'intégration adoptées par les cantons dans le cadre de leur législation sur l'aide sociale au sens étroit du terme. Nous avons néanmoins tenté de le faire dans le tableau ci-après:

Schéma 5
Mesures d'intégration fondées sur les lois sur l'aide sociale

lois cantonales sur l'aide sociale		Mesures fondées sur la loi sur l'aide sociale (sans mesures d'intégration inscrites explicitement dans la loi) (cf. chapitre 5.3)
aide économique	mesures d'intégration inscrites dans la loi	crédits-cadres cantonaux et aides initiales à des projets d'intégration au niveau communal et régional: SG TG ZG
tous les cantons	FR NE TI VS (cf. chapitre 5.2)	programmes d'intégration cantonaux avec participation du canton: GL GR LU NW OW SO possibilité pour les bénéficiaires de l'aide sociale de participer à des programmes d'occupation des OCIAMT: AG SZ programmes d'intégration au niveau des villes et des régions (programmes des villes: cf. chapitre 6)

On peut établir une première distinction entre les cantons selon qu'ils ont établi ou non les bases juridiques des mesures d'intégration dans leur loi sur l'aide sociale. Jusqu'à présent quatre cantons l'ont fait explicitement (Fribourg, Neuchâtel, Tessin et Valais). Nous y reviendrons de manière détaillée au chiffre 5.2.

Si l'on ajoute aux quatre cantons susmentionnés ceux de Genève et de Vaud qui ont prévu les mesures d'intégration dans des lois spéciales (cf. chapitre 4 ci-dessus), on constate que tous les cantons latins – sauf celui du Jura – ont établi des bases légales pour les mesures d'intégration. En revanche, aucun canton alémanique ne l'a encore fait. Toutefois, dans ces cantons, des révisions des lois sur l'aide sociale visant l'intégration – comme objectif prioritaire ou complémentaire – sont en cours de réalisation ou à l'étude (cf. ch. 5.1.).

En Suisse alémanique, l'aide sociale est plus nettement du ressort des communes qu'en Suisse latine. Dans certains cantons, elle est même financée à 100% par les communes: Dans ces conditions, il semble qu'il y soit difficile d'adopter une révision de la loi sur l'aide sociale qui réponde aux intérêts de l'ensemble des communes. Ces cantons connaissant un grand nombre de personnes en fin de droit, il a fallu qu'ils prennent aussi une part plus active aux mesures d'intégration. Ils l'ont fait, au premier chef, sur la base de décisions du Gouvernement. Aujourd'hui, on peut affirmer que – compte tenu des mesures intégratives adoptées dans le cadre de l'aide cantonale aux chômeurs – pratiquement tous les cantons exercent, sous une

forme ou sous une autre, une action en matière de réinsertion sociale et professionnelle des bénéficiaires de prestations de l'aide sociale (cf. ch. 5.3).

Etant donné qu'en Suisse alémanique l'aide sociale est fortement concentrée au niveau des communes, les mesures d'intégration adoptées à l'échelon de la région et, en particulier, des agglomérations urbaines y occupent une place importante. Nous examinerons au chapitre 6 divers programmes mis sur pied par les villes.

5.1 Mesures d'intégration dans le cadre des lois cantonales sur l'aide sociale

Le tableau ci-après fournit une vue d'ensemble de la situation dans les divers cantons quant aux mesures d'intégration prévues dans les lois sur l'aide sociale:

Tableau 7 Inscription des mesures d'intégration dans les lois cantonales sur l'aide sociale	
Mesures d'intégration inscrites dans la loi	FR NE TI VS
Révision de la loi visant – prioritairement ou complémentaiement – à établir les bases juridiques des mesures d'intégration (en cours ou à l'étude)	AR BL BS BE GE JU TG VD
Mesures d'intégration non prévues dans la loi	AG AI GL GR LU NW OW SG SH SZ SO UR ZG ZH

On constate que quatre cantons (Fribourg, Neuchâtel, Tessin et Valais) ont inscrit les mesures d'intégration dans leur loi sur l'aide sociale (cf. ch. 5.2). Dans huit cantons une révision de la loi visant – prioritairement ou complémentaiement – à instaurer les mesures d'intégration est en voie de réalisation ou à l'étude (cf. commentaire ci-après). Dans les 14 cantons restants aucune mesure d'intégration n'est inscrite dans la loi sur l'aide sociale en vigueur et cette inscription n'est pas prévue dans un proche avenir.

Il convient de relever que même les cantons qui n'ont pas prévu de mesures d'intégration dans leur loi sur l'aide sociale, ne s'en fondent pas moins sur cette loi pour justifier les mesures intégratives qu'ils mettent en œuvre (pour plus de détails, cf. ch. 5.3). Ces mesures reposent – ainsi que l'a relevé Tecklenburg de manière pertinente – sur une interprétation plus ou moins large des dispositions desdites lois (Tecklenburg 1999: p. 131s.). Ainsi, dans le descriptif du projet d'intégration des chômeurs en fin de droit lancé par le canton de Glaris, référence est faite à l'article 2, chiffre 1 de la loi cantonale sur l'aide sociale publique, libellé comme suit

(traduction): «L'aide sociale publique a pour mission de prévenir la misère matérielle et personnelle d'êtres humains, d'en empêcher la survenance, de l'atténuer ou d'y remédier». Dans le projet «Werknetz Graubünden», il est fait allusion à l'article 3 de la loi grisonne sur l'aide sociale du 7.12.1986 qui dispose que «l'aide sociale comprend l'aide personnelle et l'aide matérielle. Elle est accordée autant que possible en collaboration avec la personne qui la requiert. Elle est fonction des particularités et besoins individuels ainsi que des usages locaux. Elle prend en compte les prestations de tiers et des institutions d'utilité publique ainsi que les subsides prévus par la loi.» Dans l'arrêté du gouvernement lucernois du 7 mars 1997 qui ouvre un crédit pour le projet pilote «Zeitagentur für sozialhilfeabhängige, schwer vermittelbare oder ausgesteuerte Personen», il est statué qu'en vertu des §§23 et 24 de la loi sur l'aide sociale, le canton et les communes peuvent encourager l'action d'autres organismes du secteur de l'aide sociale par des subsides uniques ou récurrents, des aides en nature, la cession de droits d'utiliser des locaux et équipements, ainsi que par d'autres prestations de même nature.

Dans le *canton de St-Gall*, la révision de la loi sur l'aide sociale a été adoptée le 5 mai 1998. Contrairement au projet initial, aucune mesure d'intégration n'y a été inscrite. Toutefois, ladite loi pourrait être révisée à court terme au cas où se feraient jour de graves problèmes soulevés par la réinsertion de personnes en fin de droit. L'article 12 de la loi est libellé comme suit (traduction): «Une personne capable de travailler est tenue d'accepter un emploi correspondant à ses aptitudes». L'article 17 énonce les conséquences d'un manque de coopération de la personne au chômage, stipulant à la lettre d ce qui suit à propos des mesures de réinsertion: «Les subsides financiers prévus au titre de l'aide sociale sont refusés, réduits ou suspendus lorsque la personne requérante, notamment: a) ne fournit pas les informations demandées ou en fournit de fausses; b) omet d'envoyer les documents exigés; c) ne respecte pas les conditions et charges; d) refuse l'emploi qui lui est proposé alors qu'il répond à ses aptitudes.» A proprement parler, ces normes législatives semblent mettre davantage l'accent sur l'obligation de prendre un emploi que sur le droit à la réinsertion sociale et professionnelle.

Dans le *canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures*, une révision totale de la loi sur l'aide sociale est en cours. Pourtant, elle ne vise qu'accessoirement la réinsertion sociale et professionnelle qui n'est qu'un élément parmi d'autres: le canton peut instaurer certaines conditions-cadre propices à la mise en œuvre de mesures d'intégration.

Dans le *canton de Bâle-campagne*, la révision totale de la loi sur l'aide sociale est en cours (les travaux devraient être clos à fin 2000). Il est prévu d'inscrire, dans le nouveau texte, des mesures de réinsertion sociale et professionnelle, notamment la possibilité pour les communes

de prendre elles-mêmes de telles mesures et la faculté conférée au canton d'allouer dans le cadre de l'aide sociale des contributions à la couverture des coûts salariaux. La nouvelle loi annonce un changement de cap: dorénavant, l'aide ne peut plus être exclusivement financière; elle doit aussi contribuer activement à l'insertion (la réinsertion) des bénéficiaires. Ultérieurement, la nouvelle loi permettra d'offrir des mesures du type de celles qui ont été jusqu'alors mises en oeuvre dans le cadre du ULAP (cf. ch. 3.3 ci dessus).

Dans le *canton de Bâle-ville*, une refonte de la loi sur l'aide sociale est en cours. Elle vise à réglementer différemment un certain nombre de points (par exemple, l'organisation du secteur de l'aide sociale). Elle prévoit également des dispositions régissant l'intégration sociale des bénéficiaires de l'aide sociale. Parallèlement à cette révision, l'OCIAMT est en train d'élaborer en collaboration avec le service de l'aide sociale et l'Office de l'assistance publique un projet pilote qui a pour objectif général de réduire la dépendance des prestations de l'aide sociale. Il s'agit, en outre, de rendre transparentes les relations entre les différents organes intéressés. La mise en oeuvre de ce projet fera appel d'une part, au savoir-faire de l'OCIAMT en matière d'intégration professionnelle et, d'autre part, à celui de l'Office de l'assistance publique dans le domaine du travail social. Dans ce contexte, il sera également primordial de définir les critères permettant de considérer qu'une intégration est réussie ou, au contraire, a échoué. Les résultats de ce projet pilote seront repris notamment dans la nouvelle législation sur l'aide sociale.

Dans le *canton de Berne*, la loi sur l'aide sociale a subi une révision partielle. Le nouveau texte est en vigueur depuis janvier 1998. Son article 64 prévoit que l'octroi des prestations d'assistance peut être assorti de charges et, dans des cas spéciaux, subordonné à la condition que le bénéficiaire fournisse une contre-prestation. La révision totale de ladite loi est en cours. Les nouvelles normes pourraient entrer en vigueur dès 2002. Elles permettront la mise en oeuvre de mesures d'intégration. Un groupe de travail élabore actuellement le projet de refonte de la loi.

Dans le *canton de Genève*, il est prévu de remplacer l'assistance publique par un «Revenu minimum de réinsertion (RMR)». Le projet de loi devait être adopté au printemps 1999, les nouvelles normes – incluant le RMCAS (cf. ch. 4.1) – étant censées entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2000. A ce sujet, M. Segond, conseiller d'Etat, s'est exprimé comme il suit dans Le Courrier du 4 février 1999: «Grâce à la révision de la loi», on achèverait le passage du «devoir de la société d'aider ses membres au droit individuel à recevoir un revenu minimum. Corollaire de cette évolution: les montants versés – actuellement remboursables et non imposables – ne constitueraient plus une dette d'assistance et seraient fiscalisés. En outre, Genève quitterait un système “passif” d'aide sociale pour un système “dynamique” demandant

aux bénéficiaires d'effectuer des contre-prestations». L'entrée en vigueur de cette loi – déjà rédigée mais non encore publiée – était prévue pour accompagner le changement de siècle et de millénaire.

Dans le cadre du futur RMR, le principe de la contre-prestation devrait être élargi à l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale, soit environ 6000 personnes. A l'heure actuelle, un groupe de travail interne réfléchit aux problèmes liés à la contre-prestation. Il est probable que les contre-prestations seront fonction des problématiques rencontrées par les clients et compte tenu de projets réalistes et réalisables (gestion par projet).

Dans le *canton du Jura*, une révision de la loi sur les oeuvres sociales est en cours. Le nouveau texte prévoira des mesures d'intégration.

Dans le *canton de Thurgovie*, une révision de la loi sur l'aide sociale est à l'étude. Le projet du Conseil d'Etat prévoit deux réformes d'importance s'agissant des mesures d'intégration. Sous le titre «Programmes d'occupation», on y trouve d'abord la disposition suivante: «§ 8a. Les communes, seules ou en collaboration avec d'autres communes ou des organismes privés peuvent mettre sur pied des programmes d'occupation destinés aux chômeurs qui ont épuisé leur droit aux indemnités journalières de l'assurance-chômage ou ne peuvent prétendre de telles indemnités. Les coûts de la participation à un programme d'occupation sont réputés aide matérielle». Ensuite sous le vocable «Obligation d'accepter un emploi» on peut lire le projet de norme suivant: «§ 8b. ¹Les personnes qui requièrent l'aide sociale peuvent être tenues d'accepter un emploi sur le marché du travail ou dans le cadre d'un programme d'occupation. ²Celles qui refusent d'occuper l'emploi qui leur est offert s'exposent à une réduction ou à une suspension de l'aide dont elles bénéficient». Par ailleurs, dans le canton de Thurgovie, on cherche actuellement à instaurer une péréquation des charges en matière d'assistance sociale. Toutefois, il devrait être difficile d'y parvenir puisque les petites communes s'y opposent et que seules les grandes qui jouent le rôle de centres, y sont favorables. Le projet de révision de la loi sur l'aide sociale prévoit lui aussi une telle péréquation («La moitié des coûts dûment attestés qui sont occasionnés aux communes par l'aide sociale fait l'objet d'une péréquation financière entre celles-ci, au cours de l'exercice suivant»).

Dans le *canton de Vaud*, une révision de la loi sur la prévoyance et l'aide sociales devrait faire prochainement l'objet d'un examen approfondi. Des interventions sur ce sujet ont du reste été déposées au Grand Conseil: d'abord, une motion qui vise l'harmonisation puis l'intégration des régimes d'aide; ensuite, un postulat demandant la fusion de l'aide sociale et du revenu minimum de réinsertion (RMR) ainsi que des normes de la CSIAS. Cette révision pourrait aboutir d'ici 2001.

5.2 Cantons ayant expressément introduit des mesures d'intégration dans leurs lois sur l'aide sociale (FR NE TI VS)

Jusqu'à présent, quatre cantons ont introduit des mesures d'intégration sociale et professionnelle dans leurs lois sur l'aide sociale: Fribourg, Neuchâtel, le Tessin et le Valais. A l'instar des modèles genevois et vaudois, les normes législatives de ces quatre cantons permettent aux personnes assistées de signer un contrat de réinsertion qui leur ouvre le droit – ou, plus exactement leur impose l'obligation – de participer à une mesure de réinsertion. Cependant, à la différence des modèles genevois et vaudois, les mesures prévues ne se situent pas en amont de l'aide sociale, au sens étroit du terme, mais en constituent une partie intégrante. En conséquence, elles s'adressent explicitement aux bénéficiaires de prestations de l'aide sociale. En règle générale, les prestations matérielles se situent au niveau de ce que prévoient les normes de la CSIAS et sont souvent pourvues d'un bonus. Enfin, elles ne sont pas sujettes à remboursement.

En date du 26 novembre 1998, le Grand Conseil du *canton de Fribourg* a adopté une révision de la loi sur l'aide sociale, qui instaure un nouveau volet de l'aide sociale: la mesure d'insertion sociale définie dans un contrat d'insertion sociale. La loi révisée est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1999. Le canton n'a donc pas encore d'expérience s'agissant des mesures d'insertion sociale. Dans le cadre de la collaboration avec l'Université de Fribourg, des étudiants, dans le cadre d'un projet intégré, établiront les besoins tant des personnes en difficulté que des assistants sociaux et travailleurs sociaux en vue de la mise en œuvre des mesures d'insertion sociale. Dans la loi révisée, il est, en outre, prévu de soumettre le dispositif cantonal d'action sociale et de mesures d'insertion sociale à une évaluation, cela après quelques années d'application.

Dans le *canton de Neuchâtel*, une nouvelle loi sur l'action sociale et son règlement d'exécution sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 1997. Tous deux mettent l'accent sur les mesures d'insertion sociale et professionnelle.

En 1998, les programmes d'insertion suivants ont été réalisés: Ressources-ISP (Service de l'action sociale) (environ 20 places); Atelier-Buanderie (environ 30 places); Feu-Vert Entreprise (environ 18 places); La Joliette (Centre social protestant) (environ 15 places); T-pommes de terre Service (environ 5 places); Objectif-Réussir (environ 7 places); Tricouti (Service de l'emploi) (environ 3 places); Spécial 150^e (seulement en 1998) (environ 7 places). En 1997, quatre programmes seulement avaient été mis sur pied, à savoir Ressources-ISP, Atelier-Buanderie, Feu-Vert Entreprise et La Joliette, ce dernier n'ayant vu le jour qu'en septembre. L'année 1998 a été marquée par le développement des programmes existants et le lancement de nouveaux programmes, mesures qui ont porté à une centaine le nombre de

places disponibles (cf. supra). En 1999, il était prévu que le nombre de places disponibles ne subirait qu'une légère augmentation, puisque - restrictions budgétaires obligent - un seul nouveau programme ne pourrait venir s'ajouter à l'ensemble susmentionné.

Les participants sont surtout des hommes (près de 75%). La majorité d'entre eux a un âge compris entre 25 et 40 ans (61%). Ceux qui sont nés entre 1969 et 1971 (les 28-30 ans) représentent 20% de l'effectif total des personnes ayant bénéficié d'un programme d'insertion depuis 1997.

Relevons, par ailleurs, qu'aucun participant n'a moins de 19 ans. 8% seulement des participants ont entre 19 et 22 ans. De même, le nombre des participants de plus de 55 ans ne représente que 8%.

Les montants destinés au financement des programmes d'insertion (non compris l'aide matérielle versée aux participants) ont évolué comme il suit :

	Budget	Comptes
1995	---	Fr. 37'281.-
1996	Fr. 35'000.-	Fr. 61'118.-
1997	Fr. 300'000.-	Fr. 237'677.-
1998	Fr. 600'000.-	Fr. 562'346.-
1999	Fr. 600'000.-	pas encore connu

Des restrictions financières n'ont pas permis d'augmenter le budget 1999 dans la mesure souhaitée. Celui-ci aurait dû atteindre au moins 700 000 francs.

Aucune évaluation systématique des mesures d'insertion professionnelle n'a été effectuée jusqu'à présent. Une analyse du programme Ressources-ISP, le seul dépendant directement du Service de l'action sociale, est en cours et peut être considérée comme une évaluation. Il est difficile d'évaluer exactement l'efficacité des mesures. Si l'insertion professionnelle est mesurable plus ou moins objectivement (emploi retrouvé, indépendance économique), la détermination de l'intégration sociale fait appel à des critères purement subjectifs. Elle est donc beaucoup plus délicate.

Il est patent que plus les participants sont âgés, plus ils éprouvent de difficultés à retrouver un emploi.

Certains programmes ont entrepris, sur le plan interne, d'évaluer l'efficacité de leurs activités en termes d'insertion professionnelle. Les critères retenus sont les suivants: a) l'obtention d'un emploi durable (c'est-à-dire un emploi conservé à l'expiration de la période d'essai); b) l'obtention d'une place d'apprentissage ou de formation permettant de conduire à terme à une indépendance financière.

Le *canton du Tessin* dispose, depuis 1995, d'une législation sur l'aide sociale qui met l'accent sur l'intégration sociale et l'insertion professionnelle. Dans le cadre d'une seconde révision, le dispositif d'insertion prévu par la loi a été complété au début de 1998.

Les mesures d'intégration elles-mêmes n'ont pas subi de modifications du fait de cette révision, les bases légales existant lors de leur instauration étant suffisantes. La réforme concerne plutôt l'organisation des mesures, l'idée étant de permettre de mobiliser les différents acteurs (communes, organismes d'utilité publique) qui jouent, d'ores et déjà, un rôle important dans la réalisation des programmes d'intégration, de même que les ressources disponibles dans chaque cas et d'instaurer une coordination des actions et des moyens mis en œuvre.

Des efforts doivent donc être entrepris dans le sens d'une recherche plus active de possibilités d'insertion de même qu'aux fins d'optimiser ces possibilités et d'accroître leur efficacité (en termes de quantité et de qualité).

De plus, l'instauration systématique d'un entretien approfondi avec tout nouveau requérant d'une prestation de l'aide sociale ainsi qu'avec les personnes aptes à participer aux mesures d'insertion vise à permettre de cerner les domaines d'activité qui répondent le mieux aux exigences et aux besoins des personnes concernées. Grâce aux éléments ainsi recueillis, on devrait pouvoir fournir des informations plus précises aux organismes privés avec lesquels le canton collabore pour la mise sur pied des mesures d'insertion.

Dans le canton du Tessin, 195 contrats d'insertion *professionnelle* ont été conclus en 1998, dans le cadre des programmes d'intégration au titre de l'aide sociale. Sur ces 195 contrats, 163 sont effectivement entrés en vigueur. 32 contrats n'ont pas pu être honorés, pour les raisons suivantes: dans 23 cas, soit l'état de santé de la personne s'y opposait, soit encore la personne n'avait pas les capacités nécessaires; dans 9 cas, enfin, la personne avait retrouvé un emploi régulier. Sur les 163 personnes dont le contrat d'insertion a effectivement pris effet, 5 exerçaient préalablement une activité indépendante et 158 une activité salariée.

Le canton ne met pas lui-même sur pied des mesures d'intégration (à signaler cependant une exception); il préfère faire appel à la coopération des communes et des organismes d'utilité publique, qui ont la qualité d'employeur dans le cadre des programmes de réinsertion. La répartition des 158 participants déjà mentionnés entre les différentes institutions a été la suivante: administration cantonale (1), communes (42), syndicats et associations communales (4), homes de vieillards (54), homes pour invalides (6), organisations d'utilité publique (51). Parmi les organisations d'utilité publique figure, par exemple, la Croix-Rouge qui emploie 18 personnes pour la surveillance des centres d'accueil de requérants d'asile ou Caritas qui occupe 19 personnes, dans le cadre de ses propres programmes destinés aux chômeurs.

Alors que dans le domaine de l'intégration professionnelle, 195 contrats d'insertion ont été conclus, au titre de l'intégration *sociale*, on n'a enregistré que 6 contrats, dont 4 sont effectivement entrés en vigueur.

Le canton prend à sa charge le salaire et les cotisations sociales des bénéficiaires des mesures d'insertion. Toutefois, il demande aux organisateurs des programmes d'insertion une participation aux coûts salariaux qui varie en fonction de leurs possibilités financières (en règle générale, elle se monte à 250 francs par mois).

Pour l'année 1998, le canton avait budgété des dépenses pour 300 à 400 projets d'une durée de 12 mois. Or, en fait, seuls 200 contrats ont été conclus, dont la plupart continuent de courir. Ce n'est que dans quelques années que l'on pourra établir une comparaison pluriannuelle pertinente entre dépenses budgétées et dépenses effectives.

En 1998, on a constaté une augmentation du nombre des contrats d'insertion qui ont été conclus. Cette tendance est attribuée à la révision des bases légales, à l'amélioration de l'organisation ainsi qu'à l'accroissement de l'effectif des bénéficiaires de l'aide sociale. Sous l'effet des réformes d'ordre organisationnel prévues pour 1999, le nombre des contrats conclus avec des bénéficiaires de l'aide sociale va subir une nouvelle augmentation. Il s'agit donc de formaliser la collaboration entre les Offices régionaux de placement, les services sociaux régionaux et les organismes d'utilité publique, ainsi que de récolter des informations plus complètes sur les caractéristiques des personnes aptes à participer aux programmes d'insertion.

Il existe un rapport d'évaluation sur un projet pilote qui s'est déroulé en 1997. Il s'agissait d'un programme d'insertion mis sur pied par une «entreprise sociale» oeuvrant pour les handicapés, programme qui englobait 14 personnes. Cette évaluation a montré combien il est important de bien connaître les candidats, de consacrer suffisamment d'attention au choix de la place de travail servant à l'insertion, enfin – et surtout – d'assurer aux participants un encadrement, c'est-à-dire un suivi et un soutien, pendant le déroulement du programme.

Au début de 1998, une évaluation portant sur l'ensemble des mesures d'insertion mises en oeuvre au cours de l'année a été confiée à un mandataire externe. Les résultats de cette analyse étaient attendus pour l'automne 1999.

Dans le *canton du Valais*, une nouvelle loi sur l'intégration et l'aide sociale est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997. Elle vise prioritairement à permettre aux bénéficiaires des mesures de recouvrer leur autonomie sur le plan tant social que professionnel. La loi permet de conclure avec les bénéficiaires de l'aide sociale des contrats d'insertion sociale qui peuvent avoir ou non une dimension professionnelle. Dans la mesure où il est possible de trouver une activité professionnelle aux personnes exclues du marché du travail, une part des montants qui, de toutes façons, auraient dû être versés à titre d'aide sociale, peut être utilisée sous forme

de subsides accordés à l'employeur qui accepte d'engager de telles personnes. En contrepartie, les bénéficiaires sont - bien entendu - exemptés de remboursement.

5.3 Mesures cantonales d'intégration destinées aux bénéficiaires de l'aide sociale sans être expressément prévues dans la loi sur l'aide sociale

C'est exclusivement dans les cantons de Suisse alémanique que l'on trouve des mesures d'intégration qui ne sont pas explicitement inscrites dans la loi sur l'aide sociale. Les cantons latins ont, quant à eux, prévus de telles mesures dans des lois spéciales (GE et VD, cf. chapitre 4) ou, explicitement, dans leur loi sur l'aide sociale (FR, NE, TI, VS; cf. ch. 5.2). A cet égard, le canton du Jura constitue une exception puisque, pour l'instant, il offre des mesures d'intégration dans le cadre de l'aide cantonale aux chômeurs (cf. ch. 3.4). Cependant, il est aussi en train de réviser la loi sur l'aide aux chômeurs et la loi sur les œuvres sociales aux fins d'asseoir lesdites mesures sur des bases légales définitives.

Les deux demi-cantons d'Appenzell ne connaissent pratiquement pas de mesures d'intégration sociale et professionnelle.

Dans le *canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures*, les personnes qui bénéficient de l'aide sociale ont la possibilité de recourir aux services de l'ORP. Toutefois, elles doivent remplir les mêmes conditions que les personnes assujetties à la loi sur l'assurance-chômage, autrement dit être aptes au placement. Hormis cette possibilité, il n'existe aucune mesure de réinsertion sociale et professionnelle pour les chômeurs assistés. A l'échelon communal, il n'existe pas non plus de projets d'intégration. Les communes peuvent toutefois obliger des personnes à participer à des programmes mis sur pied à St-Gall par des organismes d'utilité publique. Il s'agit concrètement de 6 personnes, dont 4 sont domiciliées à Herisau. Dans cette commune, on note un besoin croissant de mesures d'intégration. Avec une population de quelque 16 000 habitants, Herisau est la plus grosse commune du canton. Aussi remplit-elle une fonction de centre. Selon les éléments fournis par Herisau à la Direction cantonale de l'intérieur, il est aujourd'hui nettement plus difficile de retrouver un emploi aux chômeurs assistés, l'âge constituant un handicap majeur. Quant à savoir ce qui fait le succès d'une mesure d'intégration, les interlocuteurs de ce canton soulignent combien il est important d'élucider aussi précisément que possible la situation de la personne concernée (état de santé, qualifications, aptitude au placement, etc.).

Le *canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures* ne met en œuvre aucune mesure de réinsertion sociale et professionnelle, parce qu'il est trop petit. Dans le cas d'espèce, il se tourne vers les programmes d'autres cantons, notamment ceux qui sont mis sur pied par St-Gall.

Les mesures cantonales d'intégration destinées aux bénéficiaires de l'aide sociale mais non prévues explicitement dans la loi sur l'aide sociale peuvent être subdivisées en trois catégories:

- Crédits-cadre/aides initiales pour le financement de projets d'intégration mis en oeuvre à l'échelon communal et régional: cantons de St-Gall, Thurgovie et Zoug (ch.5.3.1)¹²;
- Programmes d'intégration avec participation du canton : cantons de Glaris, des Grisons, de Lucerne, de Niwald, d'Obwald et de Soleure (ch. 5.3.2);
- Possibilité pour les bénéficiaires de l'aide sociale de participer à des programmes d'occupation de l'OCIAMT ou aux activités d'organismes qui offrent des programmes d'occupation de l'OCIAMT: cantons d'Argovie et de Schwyz (ch. 5.3.3).

5.3.1 Crédits-cadre/aides initiales pour le financement de projets d'intégration mis en oeuvre à l'échelon communal et régional (SG TG ZG)

Le Grand Conseil du *canton de St-Gall* a adopté, en date du 17 mars 1998, un arrêté portant octroi de subventions cantonales pour le financement de projets d'aide sociale visant la réinsertion professionnelle. Cet arrêté ouvre un crédit-cadre de 2 millions de francs sur deux ans (1999-2000) pour ce financement. Le coût est supporté à raison d'une moitié par le fonds du marché de l'emploi et de l'autre par le fonds de la loterie. Au niveau de chaque projet, la subvention cantonale se compose a) d'une participation unique de 50 000 francs au maximum à la couverture des frais d'infrastructure et d'organisation imputables et b) d'une contribution annuelle de 2000 francs au plus par emploi à plein temps.

L'arrêté qui se fonde sur les analyses préliminaires d'un groupe de travail interdépartemental souligne que l'aide sociale et, partant, l'assistance aux chômeurs assistés est du ressort des communes politiques. Cette compétence des communes politiques est, du reste, définie à l'article 3 de la nouvelle loi sur l'aide sociale, adoptée le 5 mai 1998. La participation du canton au financement de programmes d'intégration judicieux mis sur pied par les communes politiques consiste en une aide initiale, sorte de «coup de pouce». Le crédit-cadre, quant à lui, permet de soutenir des projets de réinsertion professionnelle de personnes tombées à l'assistance publique parce que leur droit aux prestations de l'assurance-chômage est épuisé.

L'arrêté tient compte de l'expérience selon laquelle une personne qui a été au chômage pendant deux ans et qui a commencé à dépendre de l'aide sociale a peu de chances de retrouver un emploi. A la fin de 1997, le canton de St-Gall comptait 2000 chômeurs de longue durée. Il était donc nécessaire de prendre des mesures ciblées, autrement dit de mettre sur pied des programmes d'occupation propres à redonner à ces personnes un rythme quotidien régulier, à

¹² Depuis la suppression du fonds du chômage (cf. ch. 3.1), le canton de Zurich subventionne également, par le biais de crédits-cadre, des projets d'intégration mis en oeuvre à l'échelon communal et régional. Il conviendrait donc de l'ajouter à la liste.

encourager leurs efforts et à les accompagner dans leur activité, de manière à accroître leur aptitude au placement et à empêcher qu'elles ne soient disqualifiées sur le plan professionnel, l'idée étant de parvenir ainsi, dans toute la mesure du possible, à les réinsérer sur le marché du travail. Le groupe de travail interdépartemental a estimé le besoin à dix ou douze projets comptant chacun en moyenne 30 à 35 participants. Pour l'année 1998, on prévoyait que quelque 400 chômeurs de longue durée solliciteraient l'aide sociale auprès des communes politiques. On estimait qu'environ 90% de ces personnes satisferaient aux exigences d'un programme d'occupation.

Il est à relever que différents projets mis en œuvre dans le canton de St Gall sont très prometteurs du point de vue de la réinsertion sociale. Plusieurs exemples relevés dans la région de Linth (communes politiques des districts de Gasser et de See) ainsi qu'à Buchs et à St-Gall (fondation pour l'emploi) témoignent du dynamisme avec lequel les communes politiques relèvent ce défi. A vrai dire, elles ne sont que 24 sur 90 à être partie prenante à un projet destiné aux chômeurs de longue durée. Pour que le mouvement fasse tache d'huile, il convient de statuer que les programmes ne pourront être subventionnés que dans la mesure où ils sont également ouverts aux habitants de communes politiques qui n'en mettent pas sur pied. Par ailleurs, les projets doivent viser la réinsertion à la faveur de la reconversion professionnelle, du perfectionnement et de l'exercice d'une occupation. Ils doivent, en outre, prévoir des mesures de réinsertion correspondant au moins à 15 emplois à plein temps. En règle générale, il incombe aux communes politiques de mettre sur pied de tels projets. Toutefois, elles peuvent en confier l'exécution à des organismes à but non lucratif, en concluant avec eux un contrat de prestations. Enfin, le canton a fixé comme charge que les responsables de la mise en œuvre des projets coopèrent avec différents services (offices de l'orientation professionnelle, services de l'aide sociale publique, office cantonal AI, ORP et OCIAMT).

Le canton n'ayant commencé à soutenir et à subventionner les projets qu'en 1999, il est encore trop tôt pour évaluer l'impact desdits projets. Cette évaluation aura lieu ultérieurement. Quant à l'évolution des projets en cours à l'échelon communal, il conviendrait de se renseigner auprès des communes concernées.

En *Thurgovie* aucun programme d'intégration n'est mis sur pied à l'échelon cantonal. Le canton ne subventionne aucun programme, abstraction faite de l'aide initiale allouée en faveur de deux projets d'envergure régionale (environ 30'000 à 50'000 francs). Si l'on reconnaît bien la nécessité de prendre des mesures d'intégration en se référant même aux normes de la CSIAS, on rappelle, toutefois, que, dans le canton de Thurgovie, c'est aux communes qu'il appartient de prendre de telles mesures en faveur des personnes assistées. A l'échelon régional, il existe plusieurs projets qui fonctionnent bien et qui sont co-financés par les communes. Parmi ceux-ci, mentionnons les cinq suivants: TG-Job Haute Thurgovie /

programme d'occupation pour chômeurs en fin de droit; programme d'occupation pour marginaux; projet «Mitschaffe» (ville de Frauenfeld); emplois offerts aux toxicomanes à titre d'étape transitoire; ESRA (recyclage de composants électroniques / programme d'occupation de l'OFIAMT; projet «Tangente». Au niveau des projets régionaux, la demande est restée stable ou presque. Si plusieurs communes sont parties prenantes aux projets régionaux, leur nombre ne s'accroît que lentement.

Dans le *canton de Zoug*, le Grand Conseil (Kantonsrat) a adopté, en octobre 1998, un arrêté aux termes duquel le canton subventionne à raison de 50% les projets d'intégration mis sur pied par les communes, ce pendant quatre ans et pour un total de 2 millions de francs par année au maximum. La participation du canton à raison de 50% du coût des salaires sociaux a été fixée par analogie à la répartition des charges s'agissant des prestations d'assistance allouées au titre de l'aide sociale publique. Le dispositif visant à promouvoir la réinsertion sociale et professionnelle prévoit que les chômeurs en fin de droit bénéficiaires de l'aide sociale fournissent un travail et touchent en échange un salaire dit social. Etant donné que la loi cantonale sur l'aide sociale ne constitue pas une base juridique suffisante pour permettre le versement de salaires «sociaux», le Grand Conseil a dû adopter un arrêté de portée générale. Selon la Constitution zougoise, en effet, un tel arrêté a valeur de loi. La validité de cet arrêté est limitée à quatre ans. Cette période peut être mise à profit pour recueillir des expériences dont on pourra tenir compte lors d'une révision ultérieure de la loi sur l'aide sociale. Toutefois, pour l'instant, il n'est pas question d'une telle révision.

L'arrêté en question est entré en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1998. Il définit un certain nombre de conditions-cadre auxquelles doivent satisfaire les projets co-financés par le canton. Ainsi, ils ne doivent pas mettre en péril les programmes d'occupation de la Confédération ou du canton ni faire concurrence à l'économie privée. Par ailleurs, il soumet le placement *dans les entreprises du secteur privé* aux conditions suivantes: «Dans le cadre de mesures d'intégration, des chômeurs en fin de droit ne peuvent être placés directement dans des entreprises du secteur privé que si a) l'employeur qui engage le chômeur ne résilie pas à cet effet des rapports de travail existants; b) le contrat de travail prévoyant une période d'essai de trois mois au maximum, est conclu pour un an au moins; c) un salaire "social" n'est versé à la personne placée que durant la période d'essai tout au plus; d) à l'issue de la période d'essai, l'employeur verse à la personne concernée un salaire selon les normes usuelles dans la branche. (...)» («Kantonsratsbeschluss betreffend Soziallöhne in Integrationsprojekten» d'octobre 1998).

Quant au placement *dans des communes*, il est soumis aux contraintes suivantes: «Dans le cadre des mesures d'intégration, un chômeur en fin de droit peut être occupé directement par une commune pour autant que celui-ci ne soit pas affecté à des tâches que la commune doit impérativement accomplir et pour lesquelles elle a prévu un poste au budget».

(«Kantonsratsbeschluss betreffend Soziallöhne in Integrationsprojekten» d'octobre 1998). Les projets d'intégration peuvent être mis sur pied par une seule commune ou plusieurs ou encore par des organismes d'utilité publique mandatés par les communes.

Lorsque le placement a lieu dans des entreprises du secteur privé, le versement du salaire social est, en règle générale, limité à la période d'essai. Après celle-ci, l'employeur verse à la personne placée un salaire correspondant aux normes usuelles dans la branche. Les personnes placées dans une commune, en revanche, touchent un salaire social pendant toute la durée du projet d'intégration. Comme le salaire social représente une indemnité pour un certain travail, il est fixé en fonction des performances - bien qu'en dessous des normes usuelles sur le marché - afin d'inciter les participants aux projets à faire les efforts nécessaires pour se réinsérer sur le marché principal de l'emploi. Le salaire social, à l'instar des autres catégories de salaire, est soumis aux cotisations des assurances sociales, prescrites par le droit fédéral, cotisations qui sont à la charge du travailleur et de l'employeur.

Les mesures d'intégration s'adressent de préférence à des personnes qui sont tributaires de l'aide sociale. Toutefois, par mesure de prévention selon l'esprit de la loi sur l'aide sociale, elles doivent être également accessibles à des chômeurs en fin de droit qui, selon toute probabilité, deviendront tributaires de l'aide sociale s'ils ne trouvent pas à terme une activité rémunérée. Une occupation est offerte en premier lieu à des personnes dont on peut supposer qu'elles respecteront les clauses du contrat de travail et les objectifs fixés par convention. Afin d'éviter la marginalisation sociale, les projets d'intégration doivent être aussi accessibles, mais en deuxième lieu, aux personnes dont la commune qui les a inscrites doute sérieusement qu'elles puissent respecter les conditions susmentionnées. Les trois mois que dure la période d'essai sont suffisants pour permettre d'apprécier s'il est judicieux ou non que la personne concernée continue de participer au projet d'intégration.

A l'heure actuelle, on trouve les sept projets d'intégration suivants, dont plusieurs sont mis sur pied par la Gemeinnützige Gesellschaft Zug (GGZ) (société zougnoise d'utilité publique): GGZ-Recycling-Service Baar, GGZ-Bauteil-Laden Zug, GGZ-Büroservice, Yellow Zuger Lagerschiff, Service-Team Steinhausen, Service-Team Zug, Zuger Job-Börse. Ces projets occupent quelque 70 personnes au total.

Le canton a, en outre, prévu de créer dans l'administration cantonale des emplois protégés destinés à des handicapés. Un projet pilote associant trois personnes (durée: une année) est en cours depuis le 1^{er} novembre 1999. Si l'évaluation de ce projet se révèle positive, il est prévu d'étendre l'expérience à diverses unités administratives, en espérant qu'elle fera «boule de neige» dans le secteur privé.

Il est encore trop tôt pour évaluer dans les détails l'efficacité des diverses mesures d'intégration. D'ailleurs on vient seulement de prévoir des évaluations pour les projets futurs. D'une manière générale, on constate, cependant, que ce sont les personnes relativement jeunes et pourvues d'une qualification qui ont les meilleures chances de se réinsérer

professionnellement. On observe, par ailleurs, que le marché est asséché pour certaines professions hautement qualifiées, telle que celle d'ingénieur, et que l'offre d'emplois peu qualifiés est très restreinte. L'âge joue également un rôle important, en ce sens que les personnes plus âgées ne sont plus guère en mesure d'acquérir une qualification.

Il est encore trop tôt pour dire comment évolueront les besoins de financement dans le domaine des mesures d'intégration. Le canton ayant – nous l'avons déjà dit – ouvert un crédit-cadre valable pour une certaine période, il est peu plausible que le montant fixé soit dépassé. Pour l'instant, on constate une stagnation des besoins en matière de mesures d'intégration; toutefois, l'effectif des chômeurs en fin de droit étant en hausse, cette situation pourrait bien changer.

Dans le canton de Zoug, il existe une commission cantonale des affaires sociales dont la composition est interdisciplinaire. Elle s'occupe des problèmes généraux que pose l'intégration sociale et tente d'y apporter des solutions. On a constaté, par ailleurs, que les milieux de l'économie faisaient montre d'un grand intérêt pour les mesures d'intégration. C'est ce qu'a révélé une série de manifestations consacrées à ce thème, manifestations qui ont été suivies principalement par des représentants du secteur privé.

5.3.2 Programmes d'intégration avec participation du canton (GL GR LU NW OW SO)

A *Glaris*, un projet cantonal destiné aux chômeurs en fin de droit a été lancé en octobre/novembre 1998. Intitulé «Aafuu» (ce qui veut dire débiter en dialecte glaronais), il est pris en charge par le Verein Wohnheim Dachstock, association à laquelle toutes les autorités sociales du canton sont affiliées. Sur une première période de deux ans, il doit comprendre une dizaine de personnes. Dans le descriptif du projet établi par ladite association, on relève que pour un chômeur de longue durée, le fait de retrouver une activité lucrative permet non seulement de recouvrer l'indépendance financière, mais encore de reprendre confiance en sa valeur et d'accroître sa compétence sociale. Selon le descriptif du projet, la base légale de ce dernier est la loi cantonale sur l'aide sociale publique du 7.5.1995 dont l'article 2, chiffre 1 dispose ce qui suit: «l'aide sociale publique a pour mission de prévenir la détresse matérielle et personnelle d'êtres humains, d'en empêcher la survenance, de l'atténuer ou d'y remédier. Le canton de Glaris n'a pas de législation spéciale sur le chômage. Par le passé, il a mis sur pied une aide aux chômeurs en fin de droit. Le projet dont la description suit est financé également au moyen des ressources qui étaient affectées autrefois à cette aide. Outre cette mesure, les communes du canton n'ont mis sur pied aucun programme d'intégration.

Le descriptif du projet «Aafuu» définit comme il suit les objectifs: «Le projet est destiné à des chômeurs en fin de droit et/ou à des bénéficiaires de l'aide sociale qui veulent et peuvent se réinsérer sur le marché de l'emploi.» Les critères auxquels obéit l'admission des participants

sont les suivants: avoir son domicile dans le canton de Glaris, s'être inscrit de sa propre initiative ou avoir été inscrit par l'office du travail ou le service social; être disposé à accepter un emploi dans lequel le taux d'occupation ne sera, en règle générale, pas inférieur à 80%. A la différence de l'action d'une agence de placement existante (ALO-Job à Schwanden) qui vise à procurer des emplois de courte durée (de quelques heures à quelques mois) à des chômeurs de longue durée, le projet «Aafuu» est axé sur une réinsertion à long terme. Il implique donc que l'on trouve dans le secteur privé des emplois durables, les salaires afférents à ces emplois étant, dans une première phase, subventionnés par le biais de l'aide sociale et du fonds d'assistance aux chômeurs.

Concrètement, le financement des salaires est organisé comme suit: les participants touchent le salaire fixé contractuellement avec l'employeur. Il se compose de la part allouée au titre de l'aide sociale, du remboursement des frais d'acquisition du revenu (250 francs par mois selon les directives de la CSIAS) ainsi que du montant correspondant à la différence avec le salaire usuel dans la branche. La rémunération totale doit, en règle générale, être équivalente au salaire usuel pour l'emploi considéré. Durant les trois premiers mois, le service des affaires sociales verse à l'employeur la part de salaire allouée au titre de l'aide sociale. A partir du 4^e mois, cette part est prise en charge par l'employeur. Quant aux frais d'acquisition du revenu et au montant correspondant à la différence avec le salaire usuel, ils sont pris en charge durant les six premiers mois par le fonds d'assistance aux chômeurs. En d'autres termes, à partir du 7^e mois, l'employeur supporte la totalité du salaire. Selon les estimations, ce système de financement appliqué à une douzaine de participants devrait permettre aux autorités de l'assistance sociale d'économiser quelque 270 000 francs par an.

Autre point important évoqué dans le descriptif du projet: l'accompagnement et l'encadrement des participants, en particulier, durant la période de mise en train. A ce stade, il importe d'évaluer les aptitudes des participants, de tirer au clair leur situation avec les services sociaux compétents, d'accompagner les participants lors de l'entretien d'embauche, d'établir un contrat de travail, d'encadrer les participants durant la période qui suit leur engagement, d'intervenir en cas de conflit et de crise, enfin de déterminer si les participants ont besoin de continuer à être encadrés. Enfin, le descriptif du projet n'est pas sans souligner le risque qu'il y a à ce que, par exemple, les services sociaux se bornent à «financer» la période de cotisation manquante pour pouvoir se «débarrasser» du participant pour deux nouvelles années, ou le danger de dumping salarial ou encore l'éventualité que l'employeur profite du projet pour affecter le participant à des tâches autres que celles prévues.

Une évaluation du projet est prévue tous les six mois. S'agissant des objectifs, l'accent est mis sur l'intégration sociale qui doit déboucher sur l'indépendance financière. Le fait de redonner aux participants un rythme quotidien marqué par des horaires de travail réguliers devrait contribuer à accentuer leur intégration sociale, intégration qui leur permettra de recouvrer leur indépendance financière.

Dans le *canton des Grisons*, on relève que le problème du chômage de longue durée n'est pas d'une envergure telle qu'il ait fallu que l'OCIAMT s'investisse intensément dans des mesures de création d'emplois. En revanche, dans le secteur des consultations sociales, on note un certain accroissement des besoins.

En ce qui concerne les charges occasionnées par les mesures relatives au marché du travail, au sens de la LACI, un changement est à noter. En effet, dans ce secteur on constate une intensification des placements. Simultanément, l'OCIAMT a adopté une attitude plus ouverte à l'égard des chômeurs en fin de droit, conseils et service de placement leur étant dorénavant accessibles. Les chômeurs en fin de droit bénéficiaires de l'aide sociale sont acceptés au coup par coup par l'OCIAMT dans les programmes d'occupation, les prestations de soutien étant toutefois prises en charge par l'assistance sociale.

D'une part, des œuvres caritatives, telles que Caritas, ont mis à disposition quelque 12 emplois destinés à des bénéficiaires de l'aide sociale. D'autre part, l'office cantonal des affaires sociales a créé le réseau «Werknetz Graubünden» dont le fonctionnement est décrit ci-après:

Ce réseau est en fait un programme d'occupation. Il s'adresse aux bénéficiaires de l'aide sociale sans emploi ainsi qu'à des personnes sans travail qui n'ont pas droit aux prestations de l'assurance-chômage. Le service cantonal des affaires sociales est responsable de ce projet pilote dont la validité a été limitée à deux ans et qui a été lancé le 1^{er} février 1998. Les ressources nécessaires à la couverture des coûts du projet (quelque 120 000 francs par an) ne sont pas financées par le budget ordinaire, mais prélevées sur les fonds d'utilité publique du canton.

Selon le descriptif du 21 janvier 1998, le «Werknetz Graubünden» vise les objectifs suivants: réinsérer socialement et professionnellement les participants; développer pour eux des perspectives à long terme assorties de mesures d'intégration; maintenir et développer l'indépendance et les compétences sociales des participants; réduire les frais pour les pouvoirs publics et les assurances sociales; favoriser l'acquisition du revenu par le travail plutôt que par la simple perception de prestations de l'aide sociale (contre-prestation). Les mesures proposées se composent des éléments suivants: places de travail (emplois pour débutants et emplois durables); stages d'une durée de 1 à 3 mois (destinés à permettre à des participants qualifiés de s'insérer ou de se réinsérer sur le marché de l'emploi, l'éventualité d'une reconversion professionnelle étant également examinée), conseils (en collaboration avec les services sociaux, les communes et les responsables de la Division «marché du travail», AAM), enfin une offre de formation. Le «Werknetz Graubünden» est le fruit d'une collaboration entre les organismes suivants: OCIAMT (Division Marché du travail), services sociaux régionaux, communes, syndicats, organisations patronales. Le projet se fonde sur l'article 3 de la loi du 7.12.1986 sur l'aide sociale publique (loi sur l'aide sociale), libellé comme suit: «L'aide sociale comprend l'aide personnelle et l'aide matérielle. Elle est accordée,

autant que possible, en collaboration avec la personne qui la requiert. Elle est fonction des particularités et besoins individuels ainsi que des usages locaux. Elle prend en compte les prestations de tiers et des institutions d'utilité publique ainsi que les subsides prévus par la loi.» Cette loi constituant une base juridique suffisante pour les mesures d'intégration, il n'est, pour l'instant, pas prévu de la réviser. Le descriptif du projet relève, par ailleurs, qu'à titre de contrepartie pour les prestations d'assistance qu'elles fournissent, les communes ont qualité de parties contractantes, les modalités devant être fixées dans un contrat conclu entre le participant, la commune et l'employeur.

Un premier rapport intermédiaire daté du 26 novembre 1998 a été établi pour la période allant du 1^{er} février 1998 au 15 novembre 1998. Il en ressort qu'Integra, Coire, a été chargée de mettre en œuvre le projet, limité à deux ans. Au cours de la période sous revue Integra a étudié la situation de 63 personnes qu'elle a par ailleurs accompagnées. Sept d'entre elles ont été affectées à un emploi individuel pour trois mois, 7 ont été employées pendant 6 mois dans le cadre d'un programme d'occupation collectif, enfin 14 ont été placées auprès de la fondation «Arbeitsgestaltung». 26 personnes n'avaient pas encore pu être placées, 6 ont été considérées comme inaptes au placement, enfin 3 personnes ont retrouvé un emploi durant l'examen de leur cas. Sur les 16 personnes engagées depuis lors, 7 ont pu être intégrées dans le processus de travail. Chez 5 autres, on note une stabilisation générale avec un pronostic favorable. Pour 2 personnes, l'évolution est incertaine et pour deux autres on ne note aucun changement de la situation par rapport au début du programme. Il ressort également du rapport que tant les services sociaux que les communes font appel au «Werknetz Graubünden» pour les mesures qu'il propose au titre de la réinsertion des chômeurs de longue durée. La prise en charge par les communes des coûts afférents aux participants ne pose aucun problème. On a constaté, en outre, que le placement des personnes inscrites dans des emplois individuels ou en groupe prenait plus de temps que prévu. On considère aussi que le placement dans des emplois individuels est trop court puisqu'il ne peut excéder trois mois. On note, par ailleurs, que les participants sont généralement motivés et qu'il est capital pour eux d'obtenir une occupation, la rémunération qu'ils touchent en échange jouant en l'occurrence un rôle secondaire. Le rapport souligne encore la forte propension qu'ont les diverses institutions à mettre des emplois individuels à la disposition des chômeurs de longue durée. Enfin s'agissant du besoin d'emplois individuels ou en groupe destinés aux chômeurs de longue durée et aux personnes assistées, on relève qu'il est plus important que prévu.

Pro Rec à Untervaz est un bon exemple de programme offrant des emplois en groupe. Pro Rec est un projet de Caritas Grisons qui a débuté le 5 avril 1994. Il s'agit d'un atelier de démontage et de tri de composant électroniques usés (20 à 30 tonnes par mois). 80% des composants récupérés sont recyclés. Les employés de Pro Rec profitent de leur activité pour suivre des cours sur Windows 98, Word et Excel 97, formation qui leur permet de taper eux-même leurs lettres de postulation. Pro Rec emploie 14 personnes, dont 10 dans le cadre des

programmes d'occupation de l'ORP et 4 dans le cadre du programme d'occupation des services sociaux. Sur les 134 personnes qui sont passées par Pro Rec depuis 1994, plus de 30% ont trouvé ou retrouvé un emploi fixe.

Dans le *canton de Lucerne*, le gouvernement a adopté le 7 mars 1997 un arrêté ouvrant un crédit pour le financement du projet-pilote «Zeitagentur für sozialhilfeabhängige, schwer vermittelbare oder ausgesteuerte Personen» (projet s'adressant aux personnes assistées, difficilement plaçables ainsi qu'aux chômeurs en fin de droit). Ce projet se déroule sur quatre ans (1997-2000). En 1997 et 1998 son financement a été assuré à raison de 1/3 par les communes et de 2/3 par le canton. Pour 1999 et 2000, la clef de répartition a été fixée à 50/50. Cette nouvelle clef correspond à celle qui vaut pour les assurances sociales depuis le 1^{er} janvier 1997. Elle est en outre justifiée par le fait que la suppression de l'aide cantonale aux chômeurs a allégé plus fortement la charge des communes que celle du canton puisque cette aide était supportée à raison de 4/5 par les communes et de 1/5 par le canton. L'aide cantonale aux chômeurs qui permettait à ceux-ci de bénéficier encore de 120 indemnités journalières après épuisement de leur droit, a été abrogée par une modification législative avec effet au 1^{er} janvier 1997. Il existe, cependant, un fonds du chômage dont les ressources n'iront plus directement aux chômeurs mais serviront dorénavant à financer des projets qui ne peuvent être subventionnés par la Confédération. Une révision de la législation cantonale sur le chômage est en cours aux fins d'instaurer cette réforme.

Le projet-pilote «Zeitagentur», rebaptisé «Job-Markt» est mis en oeuvre par «Soziale Unternehmungen GmbH Lucerne» (Entreprises sociales Sàrl, Lucerne). Les Entreprises sociales sont une organisation d'utilité publique. Elles mettent sur pied des programmes d'occupation temporaire au sens de l'article 72 LACI, offrent des cours s'adressant aux chômeurs et développent, dans le secteur de l'aide sociale, des projets tels que Job-Markt. Job-Markt est destiné aux personnes dont le droit aux prestations de l'assurance-chômage est épuisé et qui sont tributaires de l'aide sociale. Job-Markt fournit des emplois temporaires à des personnes «prêtes à sauter sur un job». Il convient de relever que, dans le canton de Lucerne, la demande d'occupation émanant des chômeurs en fin de droit est très forte puisque leur effectif est estimé à plus de 2000. A en croire un article publié dans la presse par Job-Markt, la Sàrl aurait été régulièrement dépassée par l'ampleur de la demande. Toujours selon l'article, «l'équipe de direction est parvenue, dès le premier exercice, à fournir 10 020 heures de travail, ce qui représente un chiffre d'affaires de 273 000 francs. 83 demandeurs d'emploi ont pu ainsi travailler, au moins temporairement (...). Concrètement, jusqu'à fin octobre 1998, 326 personnes se sont adressées à Job-Markt, dont 95 femmes et 231 hommes. La majeure partie des 228 mandats confiés jusqu'ici par les employeurs émane des secteurs de l'artisanat et de l'industrie, quelques mandats provenant toutefois des institutions sociales». On notera, par ailleurs, que d'ici fin 2000, les communes et le canton doivent avoir économisé un

montant au moins équivalent à celui qu'ils affectent à la couverture des frais de fonctionnement de Job-Markt. L'opération sera ainsi neutre sur le plan des coûts tout en profitant un maximum aux usagers de Job-Markt.

L'arrêté susmentionné dispose qu'en vertu des §§ 23 et 24 de la loi cantonale sur l'aide sociale, «le canton et les communes peuvent encourager l'activité d'autres organismes du secteur de l'aide sociale, par des subsides uniques ou récurrents, des aides en nature, la cession du droit d'utiliser des locaux et équipements, ainsi que par d'autres prestations de même nature». La loi actuelle permet donc, d'ores et déjà, de mettre en œuvre des mesures d'intégration au sens du chapitre D des normes de la CSIAS (financement par objet/par participant). De même, au sein du canton, la répercussion des coûts selon la LAS ou une autre réglementation ne devrait pas être la source de difficultés insurmontables.

Les résultats financiers obtenus par Job-Markt font apparaître que les supputations budgétaires ont été dépassées en mieux. De même, on peut dire que le projet a du succès. Enfin, il est encore trop tôt pour tirer un bilan en ce qui concerne la provenance et l'âge des participants, puisque le projet court sur plusieurs années et que l'on ne dispose pour l'instant que des résultats de quelques évaluations intermédiaires.

Dans le *canton de Nidwald*, le gouvernement a adopté, en date du 19 octobre 1999, un arrêté instaurant une collaboration avec le *canton d'Obwald* en matière de placement de chômeurs en fin de droit, tributaires de l'assistance sociale. L'arrêté en question charge la «Arbeitsstiftung Obwalden» de mettre sur pied un projet sur deux ans (2000 et 2001), Nidwald prenant à sa charge les coûts à raison de 90 000 francs par année. Ce projet, fruit de la collaboration avec Obwald, est intitulé «Arbeitsmarkt Obwalden/Nidwalden» (marché de l'emploi Obwald/Nidwald). Il a commencé de fonctionner le 1^{er} janvier 2000. Grâce à la participation de Nidwald, le chef du projet qui, jusque là, travaillait exclusivement pour Obwald a pu porter son taux d'occupation de 50% à 100%.

«Arbeitsmarkt OW/NW» a pour mission de chercher du travail aux chômeurs aptes au placement qui sont tributaires de l'aide sociale. Ce faisant, il doit tenir compte de la situation propre à chaque personne, autrement dit évaluer au préalable les possibilités et les limites de chacune d'elle. Les participants potentiels sont des personnes dépêchées par ceux des services sociaux cantonaux qui sont compétents en matière de conseils aux chômeurs (service des affaires sociales, service de consultation pour toxicomanes, office de l'asile et des réfugiés, service social du secteur hospitalier). Ils sont également envoyés par les communes qui, outre la fonction d'autorité qu'elles remplissent en matière sociale, prennent en charge directement tel cas ou tel autre. Selon les aptitudes individuelles des personnes on s'efforce de leur trouver a) un emploi fixe b) un engagement de brève durée dans une entreprise ou une firme du secteur privé, ou encore c) une occupation dans le cadre du projet cantonal «Werkplatz», qui, jusqu'alors, était accessible aux seuls bénéficiaires de l'assurance-chômage. Un contrat-cadre

est conclu entre le participant au projet et «Arbeitsmarkt OW/NW» en sa qualité d'employeur. A titre de salaire net, le participant au projet touche le minimum social selon les normes de la CSIAS, auquel s'ajoute au prorata du nombre de jours de travail accomplis le mois précédent, une indemnité au titre des frais d'acquisition du revenu (250 francs par mois au maximum). Lorsque la personne est engagée dans une entreprise (cas a) et b)), «Arbeitsmarkt OW/NW» convient avec l'employeur d'un salaire adapté à la situation et au travail à fournir. Après déduction des cotisations aux assurances sociales, «Arbeitsmarkt OW/NW» peut, à titre de remboursement, virer à la commune qui assiste le participant le salaire réalisé par celui-ci. Si la personne est occupée dans le cadre du projet cantonal «Werkplatz» (cas c)), la commune doit non seulement prendre à sa charge les prestations de l'aide sociale et les cotisations aux assurances sociales mais encore rembourser à l'organe responsable du projet (Office cantonal du travail) les coûts qui lui sont occasionnés par celui-ci.

Les attributions du chef de projet vont du conseil aux participants à la recherche d'emplois et d'engagements en passant par la coordination avec les services sociaux et l'établissement des décomptes (frais facturés aux communes et cotisations des assurances sociales). Il bénéficie, à raison de 20% au total (pour OW et NW), de l'appui du secrétariat de la «Arbeitsstiftung Obwalden» (fondation pour l'emploi).

Pour toute la durée du projet – fixée à deux ans, dans un premier temps – une commission de suivi du canton de Nidwald a été greffée sur celle du canton d'Obwald. La délégation de Nidwald est composée de 5 personnes appartenant aux services sociaux cantonaux, aux communes, à l'artisanat et à l'industrie, enfin à l'Office cantonal du travail. Les critères qui serviront à l'évaluation de l'efficacité du projet sont en voie d'élaboration. Il est prévu qu'au bout de 15 mois la commission de suivi soumette à la Direction de la santé et des affaires sociales du canton de Nidwald une proposition sur la suite des opérations.

Le 1^{er} décembre 1998, a débuté, dans le *canton d'Obwald*, un projet d'intégration intitulé Arbeit statt Fürsorge (travailler pour ne plus être assisté). Ce projet est pris en charge par la «Arbeitsstiftung Obwalden», fondation pour l'emploi, dans laquelle sont associées les 7 communes que compte le canton. Si l'on peut ainsi considérer que le projet en question n'est pas à proprement parler un projet du canton, mais bien l'œuvre de la Fondation pour l'emploi et, au travers d'elle, des communes, il convient cependant de relever qu'historiquement parlant, les ressources dont dispose la fondation sont celles qui étaient attribuées autrefois à la Caisse cantonale du chômage. Vue sous cet angle, la Fondation pour l'emploi était en quelque sorte un cadeau que le canton a fait aux communes.

La Fondation pour l'emploi a confié l'exécution du projet à Arbeitsmarkt Obwalden, une organisation à but non lucratif créée à cet effet. Arbeitsmarkt Obwalden est dirigée par un chef de projet engagé à 50% et encadrée par un groupe composé de représentants de la fondation, des communes et des services sociaux. Dans le cadre de la collaboration entre Obwald et

Nidwald, l'organisation susmentionnée assume également, depuis le 1^{er} janvier 2000, sous la forme d'un mandat de prestations, l'exécution du projet d'intégration émanant du canton de Nidwald. Du reste, ladite organisation a été rebaptisée «Arbeitsmarkt Obwalden und Nidwalden». Depuis lors, le chef de projet a été engagé à 100% avec un appui administratif à 20%.

Selon le descriptif, le projet s'adresse à toutes les personnes qui n'ont pas (ou n'ont plus) droit aux prestations de l'assurance-chômage et, partant, sont tributaires de l'aide sociale. Afin de mieux répondre aux besoins individuels des participants, le projet comprend trois types de mesures de réinsertion, à savoir l'intégration dans le secteur privé, le bilan professionnel (mesure dont est chargé WESTFAL dans le canton d'Obwald), enfin l'intégration à la journée. Les salaires versés par la Fondation pour l'emploi sont conformes au minimum vital préconisé par les normes de la CSIAS, minimum auquel s'ajoute l'indemnité pour frais d'acquisition du revenu (250 francs par mois). Les salaires sont soumis aux cotisations des assurances sociales et ne sont pas remboursables (conformément aux normes CSIAS).

En ce qui concerne l'intégration dans le secteur privé, il s'agit d'inciter les entreprises à mettre des emplois à la disposition des participants au projet. On estime que sur 50 emplois, une entreprise peut offrir une place de travail couverte par le projet. Des participants ont d'ores et déjà été intégrés dans l'effectif de différentes entreprises. Ce sont-là les premiers engagements fixes qui signifient une réinsertion à 100% sur le marché de l'emploi. D'autres entreprises se sont déclarées disposées à offrir des emplois couverts par le projet. Selon le profil professionnel des participants, des pourparlers sont entrepris à intervalles réguliers avec de nouveaux employeurs potentiels. Il est prévu que les participants occupent un emploi couvert par le projet et réalisent, en règle générale, un salaire équivalent à l'aide économique, salaire qui comprend l'indemnité pour frais d'acquisition du revenu (250 francs). Ce salaire est financé, d'une part, par la commune au moyen d'une quote-part d'aide sociale non remboursable et non refacturable, allouée sous la forme d'une subvention par participant (elle ne comprend pas les prestations à raison des situations individuelles mais inclut la participation aux cotisations des assurances sociales et un montant de 250 francs à titre de participation aux frais d'acquisition du revenu). Le salaire est financé, d'autre part, par une indemnité versée par l'employeur, indemnité qui varie selon le travail fourni et le coût pour l'entreprise. La répartition (en pour cent) des charges salariales entre la Fondation pour l'emploi et l'employeur a lieu à un rythme trimestriel, l'engagement financier de celui-ci allant croissant à mesure que la durée du projet s'allonge. Des entretiens de suivi ont lieu régulièrement à la demande du participant, de l'employeur et/ou des services sociaux. Ils sont l'occasion pour les participants de faire valoir leur intérêt pour d'autres emplois, libérant ainsi des places de travail qui seront réoccupées par d'autres.

Le deuxième type de mesure, savoir le bilan professionnel est assuré par WESTFAL, entreprise d'entraînement mandatée par la Fondation pour l'emploi (uniquement pour les

participants provenant du canton d'Obwald). Cette entreprise d'entraînement offre des places de travail à 4 personnes au maximum pour le prix de 1400 francs par personne et par mois. Les participants peuvent être occupés à des tâches de façonnage, de menuiserie ou de fabrication de textiles ou encore suivre différents cours (informatique, allemand, anglais, technique de travail, développement de la créativité, etc.). Selon de descriptif du projet, celui-ci s'adresse à des personnes qui sont capables de se développer mais qui ont besoin pour ce faire de conseils en orientation et d'un encadrement. On souligne que WESTFAL devrait pouvoir accueillir également des personnes sur lesquelles des pressions ont été exercées pour qu'elles acceptent une occupation. En l'occurrence, ce qui importe, c'est que tous les acteurs soient associés à la démarche (direction du projet, service social, WESTFAL et participant).

A l'enseigne de la troisième mesure, l'intégration à la journée, la direction du projet s'efforce, par le biais d'une bourse des emplois, de trouver des engagements à la journée. Les offres d'emploi collectées sont communiquées aux participants pressentis. Selon le descriptif du projet, les personnes engagées le sont à un tarif journalier de 60 francs au minimum (prestations sociales incluses). Ce montant correspond à peu de choses près à la part employeur dans le cadre de l'intégration dans le secteur privé. En l'occurrence, cependant, la durée maximale de l'engagement ininterrompu pour un emploi donné est fixée à un mois. Les frais d'acquisition du revenu (250 francs par mois) sont bonifiés au participant proportionnellement au temps qu'il a travaillé.

D'une manière générale, les salaires sont versés, une fois par mois, par la Fondation pour l'emploi qui remplit la fonction d'employeur. Celle-ci facture également, au même rythme, les parts incombant à l'employeur et aux services sociaux. La charge annuelle supportée par la Fondation pour l'emploi, d'une part, et par les employeurs, d'autre part, est budgétée à 140 000 francs (y compris les coûts salariaux afférents au demi-poste de chef de projet) et 90 000 francs, respectivement. On escompte que cette répartition des charges permettra d'économiser quelque 100 000 francs sur la rubrique de l'aide économique.

Après deux ans de fonctionnement, le programme d'intégration fera l'objet d'une évaluation précise et fouillée de la part du chef de projet et du groupe de suivi. Selon le point de vue qui prévaut aujourd'hui, on peut considérer que le programme aura été un succès si, à l'enseigne de chacune des trois mesures qu'il comporte, il se trouve au moins une personne qui ait atteint les objectifs fixés. Ainsi, l'intégration dans le secteur privé aura réussi, si elle a permis à un participant de se réinsérer sur le marché de l'emploi. De même s'agissant du programme WESTFAL, on pourra dire qu'il a porté ses fruits s'il a permis à au moins une personne d'acquérir les aptitudes nécessaires pour participer au programme d'occupation à l'enseigne de la première mesure. Enfin, on pourra estimer que la troisième mesure aura été une réussite si l'on est parvenu à redonner aux participants un rythme quotidien régulier et à faire en sorte qu'ils retrouvent une certaine reconnaissance sociale.

Une évaluation intermédiaire du projet a eu lieu à la fin de 1999. Il en ressort que le projet touche, dans les 7 communes que compte Obwald, presque toutes les personnes assistées qui sont capables d'occuper un emploi et sont aptes au placement. Ces personnes bénéficient d'un encadrement à intervalles réguliers ou encore sont occupées ou en bilan professionnel chez WESTFAL. La collaboration avec les services sociaux des communes est très positive. Souvent, elle permet aussi tant aux participants qu'aux travailleurs sociaux qui les encadrent, de se rendre compte concrètement des possibilités de réinsertion sur le marché du travail. Le projet permet également de recenser les personnes qui n'ont pas envie de se réinsérer et d'exercer sur elles une certaine pression en leur rappelant leurs obligations (conformément aux normes de la CSIAS). Cette tâche est très délicate et prend passablement de temps. Toutefois, elle est nécessaire pour alléger la charge des services sociaux ainsi que des proches de ces personnes. La mesure intitulée bilan professionnel a, d'ores et déjà, permis à des participants, grâce à des cours bien ciblés, de se faire engager à l'enseigne de l'intégration à la journée ou, pour le moins, de retrouver un rythme quotidien qui leur donne envie de s'engager à nouveau personnellement dans la vie sociale (intégration sociale).

Dans le *canton de Soleure*, un programme intitulé «Soziallohn statt Sozialhilfe» (Un salaire social plutôt que l'assistance sociale) a été mis en œuvre. Il vise à procurer, dans le cadre d'ateliers sociaux, une occupation à des chômeurs en fin de droit mais aptes au placement. Ce programme est fondé sur la loi concernant les mesures de lutte contre le chômage ainsi que sur la loi sur l'aide sociale. C'est sur ces deux lois également qu'est basé l'arrêté du gouvernement relatif au projet «Soziallohn statt Sozialhilfe», arrêté daté du 17 décembre 1996. S'agissant du principe qui sous-tend ce projet (un salaire social plutôt que l'assistance sociale), l'arrêté susmentionné dispose ce qui suit: «Les communes municipales peuvent exiger des chômeurs en fin de droit qui requièrent l'aide sociale qu'ils acceptent, en vue de leur réinsertion sur le marché du travail, un emploi approprié à leurs aptitudes, à défaut de quoi les prestations de l'aide sociale pourront être réduites ou suspendues. Par emploi, on entend également une occupation dans une entreprise ou un atelier à vocation sociale (...). En règle générale, le salaire social versé correspond au minimum vital corrigé selon les normes de la CSIAS. Afin d'inciter les personnes concernées à participer à un programme d'occupation, un supplément dit de motivation est ajouté au salaire (...). Il s'agit, selon les recommandations, d'un montant forfaitaire allant de 400 à 500 francs pour les personnes seules et de 600 à 800 francs pour celles qui vivent en ménage» (Extrait du procès-verbal du gouvernement du canton de Soleure du 17 décembre 1996). Par ailleurs, un délai de carence de 3 mois est prévu entre la date marquant la fin du droit aux indemnités de l'assurance-chômage et celle à laquelle la personne peut être intégrée dans un programme d'occupation. Les autorités en matière d'aide sociale prennent en charge les coûts occasionnés aux entreprises qui réalisent les programmes par le versement du salaire social. Ces entreprises

versent le salaire directement aux participants, après déduction des cotisations aux assurances sociales. La coordination, le controlling et la conclusion de contrats avec les diverses entreprises à vocation sociale sont assurés par l'Office de l'économie et du travail (AWA). A cet effet, un mandat de prestations a été passé entre le Département de l'intérieur, représenté par l'Office des communes et de la sécurité sociale (AGS), et le Département de l'économie publique, représenté par l'AWA.

Le salaire social versé fait l'objet d'un décompte au titre de la répartition des charges, la clef fixée dans la loi sur l'aide sociale étant la suivante: commune du participant, 30%; canton 35%; enfin, 35% supportés par l'ensemble des communes municipales sous la forme d'une péréquation des charges. Les frais d'infrastructure occasionnés aux entreprises sont pris en charge dans une proportion approximative de 50/50 par le canton, d'une part, et les communes municipales, d'autre part.

Le programme dont la durée a été limitée à trois ans, a débuté le 1^{er} janvier 1997. Il comporte des mandats de prestations impartis aux organismes suivants: Oltech GmbH (Sarl), Olten (50 places de travail); Coopérative Regiomech, Soleure (50 places de travail); Soziale Industriebetriebe (SIB, entreprises industrielles à vocation sociale) SMUV, Granges (25 places de travail). Les programmes d'occupation assurés par Oltech et Regiomech font fonction «d'entreprise dans l'entreprise» et emploient chacune des chômeurs en fin de droit provenant de la région où elles sont implantées. Pour les trois ans, les coûts d'infrastructure sont estimés à quelque 2 millions de francs. En ce qui concerne les coûts supplémentaires que le programme induit en matière d'aide sociale, l'arrêté susmentionné relève ce qui suit: «Ces coûts supplémentaires se montent à un million de francs (...). Dans le cas le plus favorable, les personnes qui ont été occupées dans une entreprise à vocation sociale se seront, au bout d'un an, réinsérées sur le marché du travail; au pire, elles pourront à nouveau bénéficier des indemnités journalières de l'assurance-chômage. En conséquence, les deux années suivantes, les communes municipales et le canton bénéficieront d'un allègement de leurs charges. On estime que, sur trois ans et pour un programme offrant 125 places de travail, l'économie réalisable par les communes municipales et le canton se monte à 3 millions de francs au total» (extrait du procès-verbal du Gouvernement du canton de Soleure du 17 décembre 1996).

En 1997, les 125 places de travail prévues dans le cadre des trois projets (Soziale Industriebetriebe (SIB), Oltech GmbH et Regiomech) ont été occupées à raison de 31%. En 1998, ce taux est passé à 83%, ce qui atteste d'une forte augmentation de la demande. Pour 1999, on prévoyait que sur les 125 places disponibles, plus de 100 seraient occupées. Le programme Sozialwerkstätten im Kanton Solothurn est limité à trois ans, mais il est sûr qu'il sera prorogé.

Aux trois projets initiaux (SIB, Tech GmbH et Regiomech) s'est ajouté le projet «Gemeinsam» dont la réalisation, à vrai dire, n'a pas encore débuté. A la différence de la stratégie prévue pour les trois premiers projets, il s'agit, dans le cas de Gemeinsam de tenter

d'établir une collaboration directe avec des employeurs potentiels, en d'autres termes de faire en sorte que des chômeurs ayant épuisé leur droit aux prestations de l'assurance-chômage retrouvent un emploi stable. Les coûts de ce projet sont estimés à quelque 30 000 francs par place de travail et par an, ce qui ne devrait cependant pas induire une augmentation du montant global des coûts d'infrastructure (2 millions de francs) puisque l'on a réduit légèrement le nombre de places de travail disponibles dans les trois premiers projets pour pouvoir assurer le financement du projet Gemeinsam. Il ressort de l'arrêté du Gouvernement relatif au projet Gemeinsam que celui-ci «vise au moyen de cours, d'un suivi et d'un encadrement ainsi que par une occupation d'au moins 12 mois dans le secteur privé, à donner une chance à des chômeurs de longue durée de retrouver un emploi stable. On escompte que ce programme d'une année portera ses fruits pour 50% des participants (...). A l'instar de ce qui vaut pour les ateliers à vocation sociale, ce sont les conseillers des ORP qui inscrivent les participants au projet, la demande d'inscription devant transiter par les commissions d'aide sociale» (extrait du procès-verbal du gouvernement du canton de Soleure du 24 mars 1998). A noter que le projet Gemeinsam n'en est qu'au stade du démarrage.

Le programme «ateliers sociaux» fait l'objet d'une évaluation en continu, dont les résultats sont actualisés tous les trois mois. Les trois projets étant ouverts tant à des bénéficiaires des indemnités de l'assurance-chômage qu'à des chômeurs ayant épuisé leur droit aux prestations (toutefois, au niveau des infrastructures, ces projets sont clairement séparés), il est possible d'établir des comparaisons statistiques entre les projets et les groupes qui y participent. Il convient, toutefois, d'observer que les chiffres absolus afférents aux personnes occupées dans les ateliers sociaux doivent être relativisés. En effet, si l'effectif des chômeurs déclarés à l'assurance-chômage comprend actuellement 48% de femmes et 52% d'hommes, le rapport femmes/hommes au niveau des ateliers sociaux est de 14,3% contre 85,7%. La faible proportion de femmes n'a pas pour cause première l'éventail de l'offre d'occupations puisqu'il comprend également des travaux plus typiquement féminins. La raison principale est la tendance qu'ont les femmes à reprendre leur activité au foyer une fois qu'elles ont épuisé leur droit aux indemnités de l'assurance-chômage. Par ailleurs, toutes proportions gardées, les ateliers sociaux occupent davantage de ressortissants suisses que d'étrangers. Enfin, troisième constatation: la proportion de chômeurs d'un certain âge occupés dans les ateliers sociaux est plutôt faible. Cette situation s'explique par le fait que les communes, estimant qu'il ne vaut plus la peine d'inscrire les salariés âgés à des programmes d'occupation, ont tendance à leur fournir elles-mêmes un travail. A noter aussi que quelques entreprises sont encore disposées à réserver des emplois fixes aux personnes d'un certain âge.

En dépit de la faiblesse des chiffres absolus et des importantes fluctuations d'effectifs qui ne permettent pas de porter des appréciations pleinement concluantes, on ne peut que s'étonner du succès remporté par les ateliers sociaux: jusqu'à fin novembre 1998, ils ont occupé 193 personnes et enregistré le départ de 78 participants. 25 d'entre eux (32%) ont retrouvé un

emploi fixe. 25 autres ont pu, grâce à cette occupation, ouvrir un nouveau délai-cadre de l'assurance-chômage. Enfin, près d'un tiers ont mis fin à leur occupation, le plus souvent par suite d'une absence non excusée.

Ainsi que nous l'avons laissé entendre plus haut, ce ne sont pas les participants les plus âgés qui posent les principaux problèmes. En effet, l'objectif primordial des programmes d'intégration n'est pas tant d'aider les participants à retrouver absolument un emploi que d'accroître leur degré d'autonomie dans l'existence en général. En d'autres termes, il s'agit de leur apprendre à développer des stratégies, à tirer au mieux parti de leur situation, ce qui ne suppose pas forcément qu'ils aient un emploi mais peut tout aussi bien s'acquérir par des personnes qui bénéficient des prestations de l'AI.

Une fois épuisé le droit aux indemnités de l'assurance-chômage, les personnes concernées sentent avec une acuité redoublée qu'elles doivent se prendre en main, ce qui explique que nombre d'entre elles retrouvent un emploi immédiatement après. On estime qu'environ 1/3 seront dans ce cas, 1/3 resteront inscrites comme chômeurs auprès de l'Office cantonal de l'économie et du travail, 1/3 enfin auront «disparu», par exemple en déménageant ou encore en se retirant au sein de la famille, etc.

Les ateliers sociaux ont une attitude cohérente à l'égard des personnes qui ne s'en tiennent pas aux règles convenues: «Ceux qui ne jouent pas le jeu peuvent s'en aller». De même, la réduction des prestations de l'aide sociale prévues en pareille occurrence est-elle appliquée systématiquement, sur la base du rapport que l'Office de l'économie et du travail adresse à l'Office des communes et de la sécurité sociale

A moyen terme, la législation sur l'aide sociale ne devrait pas subir de refonte. Même si une «loi sociale» est en préparation, on ne saurait dire actuellement si elle comprendra des normes consacrées spécialement à l'intégration sociale et professionnelle. Il convient de noter que la législation soleuroise sur l'aide sociale est formulée de manière relativement large. Comme, dans le canton de Soleure, les normes de la CSIAS ont valeur impérative, l'attitude de celle-ci en matière d'intégration sociale et professionnelle a une portée certaine.

5.3.3 Participation de bénéficiaires de l'aide sociale à des programmes d'occupation mis sur pied par l'OCIAMT (AG SZ)

Dans le canton d'Argovie, aucun programme d'intégration n'est en principe mis sur pied ni subventionné par le service cantonal des affaires sociales. Dans des circulaires, le canton recommande aux communes de mettre en oeuvre des mesures d'intégration et d'exempter les participants de rembourser certains coûts, tels que ceux afférents aux prestations des assurances sociales.

Le canton d'Argovie compte 8 organismes offrant des mesures d'intégration au niveau régional. CARITAS Argovie (Stage plus) et Workcenter Baden ont cessé leurs activités et ont été remplacés par Job-point Wohlen et le programme d'occupation Zurzibiet. Il existe, en outre, un organisme supra régional: Kanal K.

D'une manière générale, les organismes susmentionnés offrent des places de travail ou des produits tant aux personnes bénéficiant des indemnités de l'assurance-chômage et ce, au titre des mesures relatives au marché de l'emploi selon la LACI, qu'aux chômeurs ayant épuisé leur droit aux prestations. Deux organismes offrent, dans des sections distinctes, des programmes et des produits destinés aux chômeurs en fin de droit. Cette séparation présente l'avantage de permettre un accès direct au marché de l'emploi pour les chômeurs en fin de droit. Ce faisant, les organismes en question doivent, toutefois respecter l'interdiction de faire concurrence, soumise à des règles strictes dans le canton d'Argovie.

Un salaire assuré est versé aux chômeurs en fin de droit qui participent aux programmes. Il se compose du minimum social au sens des directives de la CSIAS, auquel peut s'ajouter une participation partielle aux résultats se montant à quelque 500 francs par mois. L'OCIAMT contrôle également le respect des conventions collectives.

Au total, les neuf organismes les plus importants offrent quelque 80 places de travail réservées à des chômeurs de longue durée. D'une manière générale, la demande de telles places est en légère augmentation, tendance qui devrait se maintenir. Dans le cadre de programmes de réinsertion professionnelle, la Stollenwerkstatt Aarau (SWA) offre actuellement quelque 30 places à des chômeurs de longue durée. Toutefois, l'essentiel de l'offre en la matière s'adresse à des personnes intégrées dans des programmes d'occupation, qui bénéficient des indemnités de l'assurance-chômage. A elle seule, la SWA met à disposition quelque 170 places pour ces personnes. Tous emplois confondus, la SWA comptait un effectif de 623 personnes en 1997. On trouve une vue d'ensemble des organismes qui offrent des places de travail dans la brochure (publiée par Pro Wiggertal, 4663 Aarburg) qui est intitulée «Qualifizierungs- und Arbeitsprogramme im Kanton Aargau. Von der Arbeitslosenversicherung finanzierte und vom KIGA kontrollierte Programme» (Programmes de qualification et d'occupation dans le canton d'Argovie. Programmes financés par l'assurance-chômage et placés sous le contrôle de l'OCIAMT). Ces organismes sont de grandes entreprises, ce qui présente l'avantage de permettre aux chômeurs de longue durée qui y sont embauchés de bénéficier aussi d'un encadrement par du personnel qualifié (sociopédagogues, travailleurs sociaux, etc.). En principe, les directives applicables aux programmes d'occupation sont formulées sur la base de la LACI. Quant au financement, s'agissant de la participation des chômeurs de longue durée il est assuré à 100% par les communes (pour les chômeurs de nationalité suisse) ou à 100% par le canton (pour les ressortissants étrangers).

Le financement des programmes d'occupation destinés à des chômeurs de longue durée a subi d'importantes modifications ces dernières années. La participation initiale de la Confédération qui s'élevait à 50% (elle a même atteint 100% pendant une année transitoire) a été supprimée, si bien que le financement est aujourd'hui entièrement à la charge du canton et des communes. Et comme ce sont les communes qui, en définitive, supportent les coûts, il est difficile de faire des pronostics sur l'évolution de ceux-ci. De manière générale (y compris pour les mesures destinées aux chômeurs), les dépenses devraient toutefois tendre à la baisse.

Les programmes destinés aux chômeurs de longue durée enregistrent un nombre relativement important de participants étrangers. Cette situation s'explique, sans doute, par le fait que les prestations de l'aide sociale allouées aux étrangers sont financées à 100% par le canton. Les participants sont soit des chômeurs plutôt jeunes, soit des personnes relativement âgées, l'effectif de ces dernières tendant cependant à s'accroître. Les responsables soulignent que même les chômeurs les plus âgés ont besoin de retrouver un rythme quotidien régulier à la faveur d'un emploi. Il convient, par ailleurs, de relever que les participants aux programmes sont principalement de sexe masculin, ce qui s'explique par un simple rapport coût-bénéfice. En effet, lorsque les hommes sont pères de famille, ils ont d'autres personnes à charge, alors que les femmes ont plus tendance à être prises en charge par la famille. Signalons, enfin, que les programmes d'occupation accueillent désormais également des réfugiés, l'ODR ayant décidé de prendre en charge leur participation.

Dans le *canton de Schwyz*, l'Association cantonale pour les mesures en matière d'emploi (Verein für arbeitsmarktliche Massnahmen) et les autorités communales responsables de l'assistance sociale ont créé ensemble les conditions permettant d'accueillir des personnes assistées dans des programmes d'occupation mis sur pied par l'OCIAMT et destinés à des chômeurs n'ayant pas épuisé leur droit aux indemnités de l'assurance-chômage. Ces programmes sont accessibles également à des personnes ayant le statut de réfugié. Les places de travail mises à leur disposition sont financées par les communes. Toutes ces mesures sont fondées sur la loi cantonale sur l'aide sociale. La collaboration évoquée ci-dessus a été lancée au cours du 2^e semestre de 1998. Dans le groupe des réfugiés, le besoin de mesures d'intégration se fait plus particulièrement sentir chez les personnes d'un certain âge et chez les jeunes qui ont des problèmes psychiques ou liés à la toxicomanie. Il est encore trop tôt pour porter une appréciation sur le nombre et la composition des participants aux programmes d'occupation de l'OCIAMT. Il n'est pas impossible que l'association susmentionnée procède ultérieurement à une évaluation.

Le canton ne subventionne pas de projets d'intégration. Les prestations de l'aide sociale sont à 100% à la charge des communes. Il n'existe qu'une péréquation financière générale entre celles-ci. S'agissant de la législation, on relève qu'il serait souhaitable d'inscrire dans la planification à moyen terme une révision de la loi sur l'aide sociale dans le but d'y inclure des

normes concernant les mesures d'intégration. Toutefois, le gouvernement n'a pas encore adopté d'arrêté à ce sujet. Par ailleurs, il n'existe pas de législation spéciale sur l'aide aux chômeurs pas plus qu'il n'est prévu d'en adopter une.

On considère que les mesures d'intégration sociale et professionnelle répondent à une nécessité et que les pouvoirs publics devraient s'engager plus nettement en faveur de telles mesures. Il conviendrait, également, d'offrir plus fréquemment aux personnes assistées la possibilité de se sentir valorisées et de retrouver un rythme quotidien régulier, etc. De ce point de vue, on peut d'ores et déjà affirmer que l'ouverture des programmes d'occupation de l'OCIAMT aux dites personnes portera pleinement ses fruits.

Le secteur de l'aide sociale, pris dans son ensemble, devrait faire l'objet d'un engagement plus soutenu de la part des pouvoirs publics. Dans le canton de Schwyz, comme ailleurs, il existe de nombreuses personnes qui vivent dans la pauvreté mais ne bénéficient pas de l'aide sociale quand bien même elles y auraient droit. On songe, par exemple, à nombre de petits agriculteurs des vallées reculées. De surcroît, au niveau des communes, l'aide sociale est encore trop peu l'affaire de professionnels, ce qui conduit régulièrement à des décisions arbitraires. Il vaut cependant la peine de relever que les normes de la CSIAS sont appliquées correctement et que le canton contrôle périodiquement qu'elles le soient.

6. Mesures d'intégration sociale et professionnelle au niveau des grandes villes: cinq exemples brossés à grands traits

La question des mesures d'intégration ayant créé beaucoup de remue-ménage tant au niveau de la Confédération (révision de la LACI) qu'à celui des cantons (plusieurs révisions législatives et divers arrêtés du gouvernement), on en arriverait presque à oublier que ce sont les grandes agglomérations qui continuent à offrir l'éventail de mesures d'intégration le plus riche. Ce constat vaut, en particulier, pour les villes de Suisse alémanique, région où l'aide sociale est fortement décentralisée à l'échelon des communes. A ceux qui prétendent, par exemple, que la révision de la LACI et les mesures relatives au marché du travail qu'elle a instaurée ont «officiellement ouvert un deuxième marché du travail en Suisse» (cf. notamment Baur 1998, p. 13), on peut rétorquer qu'un tel marché existe depuis beaucoup plus longtemps dans les villes, même si ce n'est qu'officieusement. La ville de Bienne, par exemple, offre tout un ensemble de mesures d'intégration depuis 1980. De même les projets lancés par la ville de Winterthur remontent aux années quatre-vingt. C'est dans cette ville, en effet, qu'a débuté, en 1985, un projet destiné aux chômeurs de longue durée les plus âgés et, en 1986, un autre projet réservé aux jeunes sans travail n'ayant pas droit aux prestations de l'assurance chômage, pour ne citer que ces deux exemples. On peut en dire autant de la plupart des autres villes de Suisse.

Nous avons décrit ci-dessous à grands traits les mesures d'intégration prises dans cinq villes de Suisse alémanique (Aarau, Berne, Thourne, Winterthur, Zurich). Ce qui frappe, en l'occurrence, c'est la grande diversité qui caractérise ces mesures. Cette diversité peut s'expliquer par le fait que ces mesures ont déjà un passé assez long. Elle découle aussi de la considération selon laquelle l'éventail de l'offre doit être très large si l'on veut que le soutien apporté aux chômeurs soit aussi personnalisé que possible.

6.1 Mesures d'intégration de la ville d'Aarau

A Aarau, les mesures d'intégration sont mises sur pied par les services sociaux de la ville qui regroupent l'Office du travail, l'aide sociale et d'autres services tels que celui des homes municipaux pour personnes âgées. Il convient de relever qu'à la différence, par exemple, du Département des affaires sociales de la ville de Zurich, il n'y a aucun politique au sein des services sociaux. A Aarau en effet, le conseil municipal est un exécutif de milice, ce qui fait que les responsables des différents ressorts (qui sont membres de l'administration) participent aux séances du conseil municipal chaque fois qu'ils ont un dossier à y défendre (système de la responsabilité par domaine et non système départemental).

A Aarau, l'effectif des nouveaux chômeurs de longue durée a évolué comme suit de 1994 à 1998: 1994: 87; 1995: 65; 1996: 73; 1997: 33; 1998: 102. Pour 1999, les estimations se montaient à quelque 120 personnes, chiffre qui devrait à nouveau diminuer en l'an 2000, sous l'effet de l'embellie conjoncturelle.

Depuis 1997, la ville d'Aarau dispose, dans le secteur privé, de ses propres places de travail au titre de la mise en œuvre de projets. Ces places sont réservées aux chômeurs en fin de droit. Chaque emploi ainsi occupé est financé à raison de 20% par l'employeur et de 80% par la ville d'Aarau. L'employeur verse directement à la personne occupée un salaire assujéti aux cotisations des assurances sociales et établit à la fin de l'année le décompte des montants forfaitaires à la charge de la ville pour chaque emploi offert. Le contrat de travail est conclu entre l'employeur et le travailleur. En sus des dispositions valables dans l'entreprise, il comporte une clause soulignant que l'emploi en question fait partie intégrante d'un projet conduit par la ville d'Aarau. Il règle aussi l'encadrement social du travailleur, le problème du salaire ainsi que la procédure applicable en cas de résiliation des rapports de travail. Le salaire versé correspond à celui qui est usuel dans la branche pour une activité comparable. Une fois par semaine, l'unité spécialisée des services sociaux a un entretien de suivi avec chacune des personnes qui occupe un emploi dans le cadre du projet. L'emploi est limité à un an. Un éventuel licenciement pour des motifs d'ordre disciplinaire doit obligatoirement être précédé de trois avertissements. L'unité spécialisée des services sociaux doit en être avisée afin qu'elle puisse se prononcer. L'objectif minimum du projet est de permettre aux participants d'ouvrir un nouveau délai-cadre au sens de la LACI. Quant à l'objectif maximum, il sera atteint dès lors qu'un participant aura retrouvé un emploi normal. Il arrive, parfois, que l'employeur d'une personne placée dans le cadre du projet engage celle-ci pour un emploi fixe. Par ailleurs, parce qu'ils ont occupé pendant une année l'emploi qui leur est offert dans le cadre du projet, les participants peuvent se prévaloir d'une expérience professionnelle supplémentaire auprès d'un éventuel employeur. Enfin, les services sociaux de la ville n'attendent pas que l'année touche à son terme pour se préoccuper de ce qui pourrait advenir des participants lorsqu'ils n'auront plus le droit d'occuper leur emploi.

Il n'y a pas de subventionnement à des programmes (crédit spécial de la ville d'Aarau).

Dans les services sociaux, un poste à 80% a été créé pour le placement de chômeurs tributaires de l'aide sociale. C'est la personne titulaire de ce poste qui procède également aux investigations nécessaires pour déterminer l'aptitude au placement des personnes assistées.

En sus des deux mesures susmentionnées (emplois disponibles dans le cadre de projets, placement dans le secteur privé), les services sociaux continuent également à chercher des emplois pour les chômeurs assistés dans le cadre de programmes d'occupation mis sur pied par exemple par la Stollenwerkstatt Aarau et le «Wendepunkt» (le tournant) à Kölliken (10 à 20 personnes par année). On a constaté que les personnes qui sont occupées dans le cadre de

ces programmes ont très peu de chances de retrouver un emploi stable ce qui s'explique par le fait que, dans ce cadre, on investit trop peu dans de véritables activités de placement.

Le crédit alloué par la ville au titre du financement des mesures d'intégration ne varie pas. Le montant consacré aux postes de travail est budgété à 380 000 francs. Il s'avère toutefois que cette enveloppe financière a tendance à être moins sollicitée quand bien même le nombre des personnes à placer est à la hausse. Cela tient, sans doute, au fait que les salaires versés sont moins élevés, puisque les personnes à placer sont plus nombreuses que par le passé à n'avoir qu'un faible niveau de qualification. Les ressources ainsi dégagées permettront de diversifier l'offre, c'est-à-dire de moins axer les efforts sur la mise à disposition de places de travail et, en revanche, d'intensifier les activités en matière de placement. Les places de travail mises à disposition ont ceci de problématique qu'il est difficile de les faire coïncider avec les aptitudes et les goûts des clients. Tel est l'inconvénient de travailler dans une aire géographique restreinte qui ne permet pas d'offrir un éventail de mesures suffisamment large. Au surplus, à l'échelon régional, il n'existe pas de projet mis sur pied avec les communes avoisinantes. Pourtant, dans ces nombreuses communes, on trouve de multiples emplois qui, regroupés et moyennant une coordination suffisante, auraient pu être profitables aux chômeurs en fin de droit.

6.2 Mesures d'intégration de la ville de Berne

Depuis 1997, la ville de Berne met en œuvre le projet-modèle «Arbeit statt Fürsorge» (Un emploi au lieu de l'assistance sociale; AsF). La décision de lancer ce projet a été prise après que l'on eut constaté qu'en raison de la récession économique persistante, la majorité des chômeurs de longue durée ne peuvent plus être placés directement sur le marché principal de l'emploi. Dans le cadre d'AsF, les promoteurs ont créé un marché parallèle du travail afin d'éviter ou, du moins, d'atténuer le risque que la persistance du chômage conduise à la désocialisation et à la marginalisation des personnes qui en sont victimes. En l'occurrence, l'idée était donc d'offrir à ces personnes des mesures d'intégration par un travail rétribué qui leur permette de se libérer de l'assistance sociale.

Le projet est pris en charge par l'Association «un emploi au lieu de l'assistance sociale» (Verband Arbeit statt Fürsorge; ci après «Association AsF»), organisme privé fondé en septembre 1996. Cette association au sein de laquelle sont notamment représentés les organisations patronales et les syndicats, a une large assise. Faisant fonction de holding, elle regroupe les offres existant à l'extérieur de l'administration (Contact, Werkplatz Bern, etc.) de même que les organismes d'utilité publique, dont elle coordonne les actions sur le plan opérationnel. Cette solution présente l'avantage que la ville n'a ainsi qu'un seul interlocuteur, ce qui permet d'éviter les doubles emplois. Le projet AsF est donc mis en œuvre par

l'association susmentionnée conformément à un mandat de prestations que lui a imparti la ville de Berne. La gestion est passée sous la responsabilité du secrétariat exécutif de l'association le 1^{er} décembre 1996. Cette passation a eu lieu sous la forme d'un contrat de mandat. Le secrétariat exécutif est opérationnel (autrement dit, il s'occupe des placements) depuis le 1^{er} février 1997.

Concrètement, le projet AsF consiste à trouver des emplois peu qualifiés dans les organismes à but non lucratif, dans l'économie privée et dans l'administration. Les chômeurs de longue durée bénéficiant de l'aide sociale qui sont inscrits par les services sociaux de la ville de Berne pour participer au projet se voient assigner une des places de travail réservées à cet effet. Les activités déployées dans ce cadre doivent représenter des travaux supplémentaires qui ne pourraient être exécutés si le marché complémentaire du travail n'existait pas (créneau). En lieu et place des prestations d'assistance, les participants touchent en principe un salaire social leur assurant le minimum vital, salaire qui, lorsque cela est nécessaire, est subventionné dans une certaine mesure par les pouvoirs publics. Ce subventionnement, autrement dit la prise en charge par AsF d'une part des coûts salariaux, s'élève à 40% pour les emplois dans le secteur privé, à 80 % pour les emplois dans les organismes à but non lucratif. Enfin, il oscille entre 80 et 100% pour les postes de travail réservés dans l'administration. Le contrat de travail conclu avec chaque participant prévoit une rétribution soumise aux cotisations des assurances sociales ainsi qu'une occupation ouvrant ultérieurement le droit aux indemnités AC et permettant généralement au participant de se libérer de l'aide sociale. Lorsque l'emploi occupé est rémunéré à la performance (ce qui est surtout le cas dans le secteur privé) le participant touche le salaire usuel dans la branche. Les autres emplois (réservés surtout dans les organismes à but non lucratif et dans l'administration) donnent droit à un salaire «social» qui assure le minimum vital. Lorsqu'il est nécessaire d'ajouter au salaire une prestation d'assistance, on renonce à exiger le remboursement de celle-ci. Les personnes qui refusent d'occuper un emploi convenable qui leur a été assigné voient leurs prestations d'assistance réduites, à titre de sanction.

A l'issue de la phase pilote d'à peine deux ans, le projet AsF a été soumis à une évaluation sur mandat de la Direction des affaires sociales et de la santé de la ville de Berne ainsi que de l'Association AsF.¹³ Les données qui suivent sont tirées du rapport d'évaluation. Au cours de la période sous revue (1.2.97 au 30.9.98, soit 20 mois), 619 personnes ont été inscrites par les services sociaux de Berne, dont 142 (23%) se sont vues attribuer la centaine d'emplois créés au titre du projet AsF (si le nombre des personnes placées est supérieur au nombre d'emplois disponibles, c'est parce que certaines d'entre elles ont dénoncé leur contrat avant terme ou ont quitté le projet parce qu'elles ont retrouvé un emploi fixe, etc.). Sur les 142 personnes placées, 42 (29%) l'ont été dans le secteur privé, 82 (58%) dans des organismes à

¹³ Cf. Rapport "Arbeit statt Fürsorge (AsF) Evaluation 1998", rédigé par Bernhard Wenger, KEK Consultants, Zurich, 16.10.98.

but non lucratif et 18 (13%) dans l'administration. Dans le cadre du projet AsF, la durée des rapports de travail est variable. Elle est fonction des possibilités d'occupation. Toutefois, dans la moitié des cas, elle correspond à l'objectif moyen visé par le concept, à savoir 12 mois. Sur les 122 personnes qui ont quitté le projet AsF, 42 (28%) étaient arrivées au terme de leur contrat, 52 (35%) ont vu leurs rapports de travail résiliés avant terme pour diverses raisons (état de santé, absences inexcusées, toxicomanie, etc.), 13 (9%) avaient retrouvé un emploi fixe, enfin 15 (10%) s'étaient vu ouvrir un nouveau délai-cadre au sens de la LACI. Les 619 personnes inscrites par les services sociaux se répartissent comme il suit selon les catégories envisagées: 149 femmes (24%) et 470 hommes (76%); 359 Suisses (58%) et 260 étrangers (42%); 158 âgés de 20 à 30 ans (26%), 216 âgés de 31 à 40 ans (35%); 177 âgés de 41 à 50 ans (28%) et 68 de plus de 50 ans (11%); 233 personnes justifiant d'une qualification professionnelle (38%) et 386 sans qualification professionnelle (62%).

Pour évaluer le projet – dont nous venons de mentionner quelques indicateurs – il y a lieu de tenir compte du fait que les participants ont été recrutés dans la catégorie des personnes tributaires de l'aide sociale, personnes qui, en général, n'ont qu'une qualification professionnelle très faible et, partant, sont très peu aptes au placement. Compte tenu de cette situation initiale, le projet a atteint des résultats très prometteurs, ainsi qu'il ressort du rapport d'évaluation: «Les résultats obtenus à la faveur du projet AsF sont impressionnants tant quantitativement que qualitativement. Ce succès s'est matérialisé essentiellement comme suit: importance du nombre des personnes placées; important taux d'occupation des emplois mis à disposition, grande variété des activités offertes, nombreux cas dans lesquels une solution heureuse a pu être trouvée dans le prolongement du projet, prestations supplémentaires en matière de placement, durée des contrats variable et durée des engagements révisable à la baisse, excellence de la structure des salaires prévue par les contrats, satisfaction relative quant aux revenus procurés par les activités offertes dans le cadre du projet» (Rapport d'évaluation «Arbeit statt Fürsorge» 1998: p. 8)

En 1999, le nombre d'emplois mis à disposition dans le cadre de AsF devait être porté de 100 à 133, dont 60 dans le secteur privé. Ainsi donc, on s'est efforcé d'intensifier les placements dans ce secteur, parce que ce sont eux qui jusqu'alors ont été le moins satisfaisants. Simultanément, on a prévu un système dit «à gradation». Il consiste à examiner de plus près les performances des personnes placées dans des organismes à but non lucratif afin de déterminer l'opportunité de leur attribuer un emploi dans le secteur privé. Les responsables ont, par ailleurs, créé une bourse des emplois d'utilité publique (50 à 100 postes de travail) qui s'ajoute aux placements dans le secteur privé et dans les organismes à but non lucratif. Les personnes qui se voient offrir un emploi par le biais de cette bourse ont pour rétribution les prestations de l'aide sociale auxquelles s'ajoute une composante performance. En l'occurrence, l'idée est d'offrir à toutes les personnes tributaires de l'aide sociale, qui ne sont

pas aptes au placement, une solution leur permettant tout de même d'avoir une activité rémunérée.

La ville de Berne subventionne les emplois offerts dans le cadre de AsF, y compris ceux de la bourse des emplois d'utilité publique, à raison de 3,8 millions de francs par année. A ce montant, il convient d'ajouter 150 000 francs pour le financement de Etcetera, un projet d'occupation à la journée assumé par l'Œuvre suisse d'entraide ouvrière. En 1997, ce projet a occupé 174 personnes, cet effectif ne correspondant pas au nombre de places de travail offertes, puisque les personnes sont engagées pour de brèves périodes. Au total, la ville de Berne consacre donc près de 4 millions de francs au financement de projets d'intégration.

Les frais de fonctionnement de AsF sont admis, à raison de 80 %, à la répartition des charges, non seulement la part des salaires supportée par AsF mais encore les frais d'infrastructure (compte non tenu, il est vrai, de la participation des employeurs). Le Conseil-exécutif a bien tenté d'abolir les contributions à la couverture des frais d'infrastructure en adoptant un arrêté ad hoc. Mais il a été désavoué par le Grand Conseil qui lui a demandé de rétablir le statu-quo ante. Une part des ressources attribuées au projet AsF est financée, en sus, par le canton qui la prélève sur le fonds du marché de l'emploi.

En 1998, le budget a été légèrement dépassé parce qu'il a fallu financer un programme supplémentaire intitulé «City-Pflege», réalisé au titre de la lutte contre les toxicomanies et coordonné également par AsF.

Dans l'ensemble le projet «Arbeit statt Fürsorge» peut être considéré comme étant une réussite même s'il a fallu continuellement l'ajuster et si l'on est en droit d'attendre du secteur privé qu'il s'implique davantage. A l'avenir, il faudra faire plus large cas de la situation spécifique des toxicomanes, objectif auquel répond la bourse des emplois d'utilité publique. Il faut également admettre que toutes les personnes ne peuvent pas être réinsérées. Partant, dans bien des cas, on doit se contenter d'aider les personnes à retrouver une stabilité sociale et psychique.

6.3 Mesures d'intégration de la ville de Thoun

A Thoun, tous les programmes d'occupation sont regroupés au sein de l'Office du travail (Service du chômage). Cette organisation fait figure de modèle puisqu'elle permet d'apporter un soutien aux différents groupes-cibles (chômeurs ayant droit aux indemnités de l'assurance-chômage, chômeurs de longue durée bénéficiant de l'aide sociale, requérants d'asile, toxicomanes, rentiers AI) dans un même lieu. Cette polyvalence permet également d'éviter la stigmatisation d'un groupe ou de l'autre. Toutefois, le modèle d'organisation choisi ne peut fonctionner à satisfaction que si les programmes peuvent être préfinancés par la caisse municipale.

A Thoune, on établit une distinction formelle entre les programmes d'occupation destinés aux chômeurs bénéficiant des indemnités AC et les programmes d'occupation sociaux qui s'adressent aux chômeurs en fin de droit. Pourtant, les programmes d'envergure tels que UMMENA (Umwelt, Mensch, Natur; environnement, individu, milieu naturel) (54 places au total), les ateliers de travail du bois d'Allmendingen (15 places au total) ou les ateliers métallurgiques de Thoune (22 places au total) occupent des chômeurs des deux catégories. A noter également le réseau communal qui fournit des places de travail (46 au total) dans des institutions tant publiques que privées (jardinerie municipale, bibliothèques, hôpitaux, homes pour vieillards, etc.). Parmi les programmes essentiellement axés sur la réinsertion sociale (chômeurs en fin de droit), citons: ap-art – atelier de créativité - (10 places), Thuner Trampelwurm (3 places), Pro Kommuna Allmendingen (10 places).

Ces quatre dernières années, le nombre de places offertes dans les programmes d'occupation sociaux (destinés aux chômeurs en fin de droit) a doublé pour atteindre le nombre de 100. Pourtant, il subsiste une liste d'attente comprenant une centaine de noms. En d'autres termes, la demande de places de travail destinées aux chômeurs en fin de droit a très fortement augmenté. En revanche, les programmes d'occupation destinés aux chômeurs bénéficiant des indemnités AC ont été considérablement réduits (- 80%).

Dans ce contexte, le problème suivant s'est posé: si les ORP ont effectivement conclu des mandats de prestations avec les organismes ayant en charge les programmes d'occupation, ils n'ont, en revanche, pas été en mesure d'y envoyer le nombre convenu de participants. Il en est résulté de notables difficultés pour nombre d'organismes privés, au point même que certains ont dû fermer. En l'occurrence la source du problème est l'ordre de priorités strict que les ORP sont tenus de suivre, à savoir: 1. Placement, 2. Formation et perfectionnement professionnels, 3. Programmes d'occupation. Cet ordre, les oblige à privilégier toujours le placement et à ne donner aux programmes d'occupation qu'une importance secondaire.

Les programmes destinés aux chômeurs de longue durée (programmes d'occupation sociaux) ont, quant à eux, fait l'objet d'une nouvelle conception, qui oblige les responsables à collaborer davantage avec l'industrie et l'artisanat. Les participants doivent, dans une plus large mesure, être placés dans des entreprises de telle sorte que leur rétribution soit financée en partie par celles-ci. Il convient, toutefois, de relever que ce mode de faire n'a pas pour effet d'instaurer un dumping salarial. Les participants aux programmes sociaux, qui sont les plus qualifiés, sont sélectionnés en vue du placement, ce qui n'est pas sans créer une certaine émulation chez les autres. Par ailleurs, le service compétent a prévu un programme spécial qui vise à permettre aux participants de faire le point et cherche à déceler chez eux et à mettre à profit des talents cachés. Ce programme, comme les autres, vise à accroître l'aptitude au placement des personnes intéressées.

Près de la moitié des personnes occupées dans le cadre des programmes sociaux ont plus de 50 ans. Si ces programmes ont toujours eu tendance à regrouper plutôt des gens d'un certain

âge, cette tendance s'est encore nettement accentuée. Une évaluation opérée par le service du chômage auprès de 212 participants a révélé que cet effectif se composait comme suit: selon la nationalité: 130 ressortissants suisses (61%) et 82 étrangers (39%); selon le sexe: 142 hommes (67%) et 70 femmes (33%); selon l'âge: 3 personnes de moins de 20 ans (1%), 63 personnes âgées de 20 à 29 ans (30%), 37 personnes âgées de 30 à 39 ans (17%), 49 personnes âgées de 40 à 49 ans (23%), 45 personnes âgées de 50 à 59 ans (21%), 15 personnes de plus de 60 ans (7%); selon le niveau de formation: 128 personnes sans diplôme professionnel (60%), 80 personnes titulaires d'un certificat de capacité (38%), 3 personnes ayant un titre universitaire (1%), 1 personne ayant une autre formation (0.5%). Sur les 212 personnes, 34 (16%) ont cessé de participer au projet avant terme, parce qu'elles ont retrouvé un emploi.

Même si, s'agissant des programmes d'occupation réservés aux chômeurs bénéficiant des indemnités AC, la demande a reculé, le budget a été maintenu. Il n'a été revu à la baisse qu'une fois les programmes redimensionnés à 20%. La tendance est pratiquement inverse en ce qui concerne les programmes d'occupation sociaux, le budget afférent à ces programmes étant très difficile à respecter. Le Conseil-exécutif du canton de Berne a adopté un arrêté abolissant le subventionnement des programmes d'occupation par le canton. Même si l'application de ce texte a été suspendue, les subventions risquent de faire défaut en 2001, exercice dont le budget doit être préparé dès aujourd'hui. La ville de Thoune perdrait ainsi 1,5 million de francs, montant qui a permis jusqu'ici de financer 150 places de travail par année.

A Thoune également, le nombre des chômeurs de longue durée s'est accru notablement, phénomène qui s'explique par le fait que les programmes d'occupation mis en place dans le cadre de l'assurance chômage ne donnent pas droit à l'ouverture d'un nouveau délai-cadre. On s'attend à ce que ce nombre continue d'augmenter pour se stabiliser à un niveau assez élevé.

6.4 Mesures d'intégration de la ville de Winterthur

A l'Office du travail de Winterthur, tous les projets d'occupation sont mis en oeuvre par le service de coordination des projets en matière d'emploi (KAP Arbeitsamt Winterthur) qui, à l'instar de l'ORP, constitue une division principale dudit office. A Winterthur – et c'est là la différence avec Zurich, par exemple – l'Office du travail et l'Office des affaires sociales relèvent de départements distincts. Contrairement à ce que son appellation pourrait laisser croire, le service de coordination des projets en matière d'emploi ne se borne pas à coordonner de tels projets, mais il en assure aussi et surtout la mise en oeuvre. Ces projets remontent aux années quatre-vingt. En 1985, par exemple, un programme destiné aux chômeurs en fin de droit les plus âgés a été mis sur pied. De même, la ville a lancé, en 1986, un projet réservé aux jeunes sans emploi qui n'avaient pas droit aux indemnités de l'assurance-chômage. En

conséquence, une collaboration s'est instaurée depuis 1985 entre le service de coordination susmentionné et l'Office des affaires sociales.

Les divers projets d'occupation conduits par ledit office s'adressent simultanément à des groupes-cibles différents, de sorte qu'ils comprennent aussi des personnes assistées. Ce mode d'organisation permet d'affecter les chômeurs - qu'ils aient droit aux indemnités AC ou non - aux projets qui correspondent le mieux à leurs aptitudes. La question de la facturation vient seulement en second lieu. Le brassage des participants au sein des divers projets présente en outre l'avantage d'éviter la stigmatisation de groupes déterminés (en particulier celui des bénéficiaires de l'aide sociale). Dans le cadre des projets d'occupation, on s'efforce de se rapprocher, autant que faire se peut, des réalités du marché de l'emploi, d'une part, en soumettant les participants à un rythme quotidien similaire à celui qu'ils connaîtraient s'ils avaient un emploi fixe et, d'autre part, en implantant géographiquement les projets à proximité des entreprises, voire sur l'aire de celles-ci (par exemple, Atelier Loki).

Sur les quelque 300 places de travail générées par les projets, 100 sont occupées par des chômeurs de longue durée qui n'ont plus droit aux indemnités AC et bénéficient de l'aide sociale. Même si ces projets accueillent des participants appartenant à des groupes différents, il n'en reste pas moins que des places y sont réservées pour les chômeurs bénéficiant de l'aide sociale. L'éventail des projets se présente comme suit (chiffre entre parenthèses = total des places de travail offertes): El. Recycling (36); Loki-Atelier (20); Allrounder (travaux réservés aux peintres, maçons, etc.) (24); Naturschutz/protection de la nature (12), Papiermanufaktur/papeterie (36); Vereinsservice/service «associations» (travaux exécutés principalement par des femmes et s'adressant aux associations: expédition du courrier, par exemple) (6); Velostation/surveillance des vélos (24 emplois à mi-temps); Trittbrett/tremplin (atelier de travail du bois pour jeunes chômeurs) (7); Gaswerkstatt (travaux de métallurgie: projet réalisé dans le Centre des Jeunes) (11); nouveaux projets (par exemple, nettoyage des tags) (24), transit (travaux sur textiles, sur métaux et sur bois; atelier vélos) (50). D'autres places de travail sont en voie de création dans les secteurs du nettoyage, de la sécurité et de la protection de l'environnement. En 1999, la ville a également prévu un projet-pilote intitulé A-Plus, projet qui permet à de jeunes entrepreneurs d'occuper des chômeurs pendant 1 à 3 mois, «sans bourse délier». A l'expiration de la période d'occupation, les entrepreneurs en question sont libres d'embaucher ou non définitivement les personnes concernées.

Quant aux projets eux-mêmes, ils s'adressent principalement aux personnes tributaires de l'aide sociale. C'est le cas de «Velostation», projet qui a consisté à mettre en place un service de surveillance des vélos parkés aux abords de la gare (env. 15 personnes). A noter que ce projet sort du cadre des actions déployées par le service de coordination dont il a été question plus haut.

Citons encore le programme de l'Association Låbesruum, qui occupe et rémunère à la journée principalement des toxicomanes tributaires de l'aide sociale. Selon le compte annuel, ce

programme a employé 303 personnes pendant 45 heures en moyenne. Dans ce cadre, les participants sont affectés aux activités les plus diverses qui sont rémunérées à raison de 20 à 30 francs par heure. Parmi ces activités, mentionnons: travaux d'entreposage et de montage, travaux de construction et de peinture, jardinage, nettoyage et conciergerie, déménagements et enlèvement de mobilier et autres, repassage, etc. Quant au projet «time-on» (lancé en 1998), il sert à la réinsertion sociale de personnes assistées et s'adresse à une vingtaine de personnes. Dans le cadre de ce projet, les participants rendent visite à des personnes seules et – ainsi que le relève le descriptif du projet – les aident à rompre leur solitude en exerçant avec elles une activité, par exemple se promener, aller boire un verre et discuter, etc. Conformément aux objectifs de l'intégration sociale, les personnes qui participent à ce programme n'ont pas droit à une véritable rétribution; elles perçoivent un bonus qui s'ajoute aux prestations d'assistance conformément aux normes de la CSIAS.

Le projet ZUWIN, quant à lui, a démarré à la fin de 1999. Il vise à réinsérer des chômeurs de longue durée dans des «créneaux» du marché principal du travail. Ce projet est pris en charge par un organisme privé : la Fondation ZUWIN. Les responsables ont pris contact avec des employeurs potentiels et recueilli un écho favorable. Durant la première phase (initiation au travail ou période d'essai), le salaire est financé par le biais de l'aide sociale, l'employeur ayant toutefois à sa charge les prestations sociales plus un bonus. Toutefois, la composition concrète du salaire se définit de cas en cas. D'une manière générale, le projet tend à ce que les emplois en question soient entièrement financés par l'employeur à l'issue de la première phase. En principe, les participants doivent occuper ces emplois pendant au moins une année, période qui, dans le meilleur des cas, est censée être suivie d'un engagement durable. Initialement doté de 20 places par année, le projet est censé se développer pour atteindre 40 places.

Ces dernières années, l'interface entre l'Office des affaires sociales et le service de coordination des projets en matière d'emploi a été améliorée. Les décisions concernant l'affectation des participants sont prises en commun après concertation sur les dossiers. Par ailleurs, certains programmes, tels que Velostation, sont mis sur pied conjointement par les deux organismes. Cette collaboration doit se poursuivre et s'intensifier.

Ces dix dernières années, le service de coordination susmentionné a pris une très nette extension. De 5 collaborateurs qu'il comptait en 1989, son effectif est passé aujourd'hui à une cinquantaine de personnes (conseillers, responsables de cours, etc.). Dans le même laps de temps, le budget consacré aux projets a été porté de 520 000 francs à quelque 14 millions de francs. Le programme mis en place par l'Association Läbesruum (cf. ci-dessus) est le seul à être financé par la ville sous la forme d'une subvention par objet. S'il existe effectivement d'autres projets qui sont assumés par des organismes privés, la participation financière de la ville a lieu sous la forme de l'allocation d'un certain montant par participant (financement par sujet). Ainsi donc on ne saurait parler de subventionnement que dans le cas de l'Association

Läbesruum. Au surplus, comme il n'est pas possible d'attribuer un nombre de places de travail supérieur à celui qui a été inscrit au budget, les prévisions budgétaires et les dépenses effectives concordent toujours.

D'une manière générale, on constate que la demande de places dans le cadre des projets est supérieure à l'offre. Au surplus, la proportion de participants ayant une qualification professionnelle nettement insuffisante doublée de difficultés linguistiques est en augmentation. Quant à la répartition des participants entre les différentes tranches d'âge, elle ne s'est pas modifiée.

Du point de vue de l'aide sociale, il est souhaitable d'accroître le nombre de postes de travail en groupe disponibles dans le cadre des programmes d'occupation. Nombre de participants éprouvent par trop de difficultés à occuper un emploi individuel parce qu'ils se sentent dépassés par les exigences liées à cet emploi et ne bénéficient pas d'un encadrement suffisant. Le projet Velostation, par exemple, qui fait toujours travailler deux personnes en même temps est déjà très exigeant. Le projet Elektro-Recycling (36 places au total) est un bon exemple de programme d'occupation en groupe qui donne toute satisfaction. Il s'agit d'un atelier qui permet aux personnes engagées de réaliser des travaux simples. Les responsables de l'aide sociale estiment que c'est dans cette direction qu'il faut développer les programmes.

En règle générale, les personnes assistées qui sont engagées dans le cadre des projets touchent un salaire qui inclut les prestations des assurances sociales. Ce salaire procure généralement un revenu supérieur au montant des prestations d'assistance. Lorsque ce salaire est insuffisant (par exemple, dans le cas d'un père de famille), un bonus de 205 francs y est ajouté par l'aide sociale. Ce bonus inclut la participation aux frais d'acquisition du revenu.

Le canton ayant réduit très fortement le subventionnement (épuisement progressif du fonds du chômage), en 1999, la ville n'a été en mesure de financer que 60 places destinées à des chômeurs assistés sur les 90 initialement prévues. Pour 2000, 72 places ont toutefois été inscrites au budget, la ville ayant décidé de débloquer des fonds supplémentaires. Toutefois, il a fallu également revoir les priorités et, plus précisément, ouvrir les programmes d'occupation en premier lieu aux chômeurs assistés ainsi qu'aux personnes menacées de tomber dans la dépendance de l'aide sociale.

Un système de reporting était prévu pour 1999. Il permet de cerner la situation des personnes assistées dès leur inscription auprès des services sociaux et de recenser au moyen d'un formulaire ad hoc les différentes mesures dont ces personnes ont éventuellement bénéficié de la part des différents services concernés (ORP, service de coordination des projets en matière d'emploi, etc.). Afin de parer aux problèmes de protection des données, les informations ainsi recueillies sont établies sur papier et transmises d'un service à l'autre par les participants eux-mêmes. Au besoin, ces informations sont complétées par le service de l'aide sociale. Simultanément, les données relatives à l'état de la personne sont consignées dans un questionnaire analogue à celui qui est utilisé dans le cadre du projet Soliwork (Zurich). Le

système de reporting qui vient d'être décrit permet des observations sur plusieurs plans en même temps, rendant ainsi possible une évaluation précise de l'impact des différentes mesures. A noter que ce système est strictement séparé de la statistique de l'aide sociale.

6.5 Mesures d'intégration de la ville de Zurich

A Zurich, le nombre des chômeurs en fin de droit a continué de s'accroître, alors que le nombre des personnes assistées s'est stabilisé à un niveau élevé. On a donc préféré restructurer l'offre de mesures d'intégration, plutôt que de la revoir à la baisse ou à la hausse. Cela vaut en particulier pour le marché du travail complémentaire de la ville, marché que nous décrivons ci-après. Cette description se fonde non seulement sur les réponses recueillies lors d'interviews, mais encore sur les documents émanant de la Division du marché du travail complémentaire près le Département des affaires sociales de la ville.

Le Département des affaires sociales de la ville de Zurich a créé en 1995 la notion de marché du travail complémentaire, notion qu'il a définie en ces termes: «le marché du travail complémentaire est une bourse aux emplois, rétribués ou non. Du côté de l'offre on trouve les projets et institutions d'utilité publique ou privée qui proposent des activités ayant pour but l'intégration professionnelle; du côté de la demande, on trouve les personnes désireuses de profiter de ces activités pour se réinsérer sur le marché du travail, moyennant un encadrement personnel, ou encore dans le but de se réintégrer socialement». Les emplois mis à disposition par le Département des affaires sociales ont été conçus en fonction de cette définition. Par ailleurs, l'unité du Département des affaires sociales compétente pour organiser la bourse des emplois porte le nom de Division du marché du travail complémentaire. Créée au début de 1997, elle est le produit du regroupement de plusieurs projets destinés aux chômeurs qui avaient été mis sur pied par l'administration municipale.

Le modèle zurichois se caractérise en particulier par le fait que l'éventail de l'offre d'emplois n'est pas subdivisé en fonction du statut des chômeurs (bénéficiaires des prestations AC ou chômeurs en fin de droit), mais qu'il est, en principe, accessible à tous les chômeurs sans distinction aucune. Le modèle adopté signifie que l'on rompt avec un système axé sur l'offre pour se tourner vers un système plus en prise sur les besoins réels des chômeurs, qui permette aux services d'orientation professionnelle et de placement de mieux prendre en compte ces besoins, sans négliger toutefois les impératifs de l'économie. En d'autres termes, il ne s'agit plus, contrairement à ce qui se pratique encore aujourd'hui, de rechercher des chômeurs pour occuper les emplois offerts, mais d'adapter l'offre aux besoins et possibilités des chômeurs.

Cette réorientation a induit une réorganisation de la Division du marché du travail complémentaire. Celle-ci travaillant dorénavant par secteur d'activité ou par branche, les sous-unités chargées des mesures d'intégration professionnelle sont organisées par branche; des

programmes, tels que Soliwork n'ont plus cours. Outre les sous-unités à vocation administrative (informatique, affaires du personnel, secrétariat, planification des projets, etc.) et une section spécialisée dans l'orientation professionnelle, cinq sections dont l'activité est structurée par branche ont été créées, à savoir: bureau et vente, construction et aménagements extérieurs, industrie et artisanat, gastronomie et services de maison; activités culturelles et sociales. Chaque sous-unité dispose d'une personne chargée des conseils et du placement et assume la responsabilité des différents projets mis sur pied dans la branche dont elle s'occupe. La sous-unité «gastronomie & services de maison», par exemple, a, actuellement, à sa disposition les projets suivants: Albishaus Restaurant; Chäsbaragge Projektrestaurant; Catering/Hürlimann; Chuchi am Wasser; Helvetiaplatz Kantine; Rohr Projektrestaurant; Schipfe Projektrestaurant; Zürich-Nord Projektrestaurant; Selnautreff; Hausdienste Hürlimann.

La Division du marché du travail complémentaire conclut avec des entreprises du secteur privé (ABB, Migros, Gastrosuisse, Job-Start (FDP), etc.) et des institutions privées des accords de coopération et des contrats de mandat et ce en qualité aussi bien de mandataire que de mandante. La division travaille en symbiose avec différentes associations qui offrent également des mesures d'intégration destinées aux chômeurs, certaines étant subventionnées par la ville: Glattwägs; HOP! Zürich; Invento; Job-Vermittlung Wipkingen; Job Start; SOVAZ; Innorec. S'agissant des prestations en faveur des chômeurs, la Division se considère avant tout comme une pourvoyeuse parmi d'autres.

La Division du marché du travail complémentaire comprend 35 unités organisationnelles qui offrent au total 1220 places de travail par année. Ce total se subdivise en 670 places réservées à l'occupation provisoire des chômeurs au sens de la LACI, 320 places destinées aux chômeurs de longue durée (bénéficiaires de l'aide cantonale aux chômeurs), enfin 230 places attribuées aux chômeurs n'ayant droit ni aux indemnités AC, ni à l'aide cantonale (il s'agit généralement de personnes tributaires de l'aide sociale). En règle générale, les personnes de la première catégorie sont envoyées à la Division par les offices régionaux de placement, celles de la seconde catégorie par l'Office du travail, enfin celles de la troisième catégorie par le service de consultation sociale. La nouvelle structure, plus transparente, de la Division du marché du travail complémentaire rend ses activités de placement plus aisées. Conformément aux objectifs stratégiques du marché du travail complémentaire, une distinction est établie entre intégration professionnelle, intégration professionnelle assortie de mesures d'accompagnement et intégration sociale. L'intégration professionnelle vise à réinsérer le plus rapidement possible tous les chômeurs sur le marché de l'emploi. L'intégration professionnelle assortie de mesures d'accompagnement a pour but de stabiliser les chômeurs présentant des déficits tant professionnels que personnels, de manière à améliorer ensuite leur qualification de base et créer ainsi les conditions indispensables à leur réinsertion professionnelle. L'intégration sociale, quant à elle, s'adresse à des chômeurs qui n'ont aucune

perspective de retrouver un emploi. Il s'agit donc de les réinsérer socialement en fonction de leurs aptitudes et possibilités de manière à empêcher qu'ils ne se marginalisent encore un peu plus. Sur les 1220 places de travail à disposition, 760 servent à l'intégration professionnelle – assortie, lorsque cela est nécessaire, de mesures d'accompagnement – et 460 à l'intégration sociale, la devise étant en l'occurrence «un travail rémunéré plutôt que l'aide sociale». En règle générale les emplois sont attribués pour 6 mois. Dans le domaine de l'intégration sociale, les participants sont engagés temporairement ou sur la base de contrats annuels, selon leurs aptitudes. La rétribution, quant à elle, est fixée de cas en cas. Elle oscille entre 1500 francs et 3500 francs par mois.

Elément du projet pilote WOV (Gestion administrative orientée efficience), la Division du marché du travail complémentaire dispose d'un budget global, moyen qui permet également de l'évaluer systématiquement en continu. Les dépenses brutes s'inscrivent à 51 millions de francs. La participation de l'assurance-chômage (seco) s'élève à 12,5 millions de francs; celle de l'Office cantonal du développement économique et de l'emploi (fonds du chômage) s'élève à 3,7 millions de francs; enfin, la division touche 1,6 million de la part de la Direction des affaires sociales sous la forme de crédits à affectation obligatoire. Si l'on ajoute à ces participations les recettes réalisées par la division (4,7 millions de francs) et les montants remboursés par l'aide sociale (2,3 millions), le montant restant à couvrir par la ville Zurich s'élève à 24,4 millions de francs. Compte tenu de l'évolution du marché de l'emploi, les besoins se font surtout sentir en matière d'occupations peu qualifiées destinées à permettre l'intégration sociale de chômeurs n'ayant aucune perspective de se réinsérer sur le marché du travail. Ainsi, les 435 places prévues à cette fin n'ont de loin pas été suffisantes. Il a fallu porter leur nombre à 565, ce qui a exigé une augmentation de l'enveloppe budgétaire. Les difficultés financières ont encore été aggravées par le fait qu'en 1999 la contribution du fonds cantonal du chômage a été réduite de moitié.

A noter encore une particularité: les programmes d'occupation mis en place par la Division du marché complémentaire du travail sur l'aire de la brasserie Hürlimann. Cette brasserie qui appartenait au holding Hürlimann-Feldschlösschen a cessé de produire de la bière en automne 1997. Le domaine a été repris par le Département des affaires sociales de la ville de Zurich et mis à disposition pour les projets relevant du marché complémentaire du travail. Il s'agit, au premier chef, de programmes d'occupation destinés à favoriser l'intégration sociale de chômeurs qui n'ont aucune perspective de se réinsérer sur le marché de l'emploi. Ces programmes s'adressant exclusivement à des personnes sans emploi qui sont tributaires de l'aide sociale, ils ont été mis sur pied par la Division du marché complémentaire du travail en collaboration avec l'Office de la jeunesse et de l'aide sociale. Limité à 3 ans, le projet pilote en question a démarré le 1^{er} novembre 1997. L'éventail des occupations offertes est le suivant: Selnau-Catering (conditionnement et distribution de plats cuisinés), Cantine Hürlimann, services de bureau, groupes de nettoyage, atelier de métallurgie, Werkhof Bau (matériaux de

construction et appareils), «mit TOOL's» (recyclage d'outils et de machines), atelier de sérigraphie, enfin atelier de couture et laverie. Le 31 décembre 1998, les différents programmes occupaient 88 personnes au total. Depuis la date de démarrage du projet, 7 personnes avaient pu se réinsérer sur le marché principal de l'emploi. Durant le même laps de temps, 14 personnes avaient recouvré leur droit aux prestations de l'assurance-chômage (rapport annuel 1998 (rapport intermédiaire): programmes d'occupation brasserie Hürlimann). Dans la même zone, la ville loue des locaux à de petites entreprises artisanales ainsi qu'à des sociétés commerciales et à des entreprises du secteur des services, ce qui contribue à une interpénétration des deux marchés de l'emploi et induit, par ailleurs, une fréquentation plus intense de la cantine Hürlimann.

Parmi les mesures couvertes par le marché complémentaire du travail, citons, en outre, le projet mis en oeuvre par la société hollandaise Maatwerk sur mandat de la ville, projet qui a débuté au milieu de 1998. La maison Maatwerk (en néerlandais, ce nom signifie «travail sur mesure»), est spécialisée dans la réinsertion des chômeurs de longue durée sur le marché principal de l'emploi. Maatwerk a déjà procédé à l'interview de quelque 1000 demandeurs d'emploi afin de déterminer leur aptitude au placement, l'objectif étant de retrouver un emploi fixe à au moins 300 d'entre elles.

Le projet intitulé „Kombilohn-Modell“, prévoit la création, dans le secteur privé, d'emplois réservés à des chômeurs tributaires de l'aide sociale. L'employeur débourserait 1000 francs par poste de travail, le solde des frais (environ 1500 francs) étant pris en charge par l'aide sociale. Ce mode de faire permettrait de créer des emplois pour des chômeurs peu qualifiés tout en allégeant la charge financière de l'aide sociale. Ce projet, toutefois, s'est heurté à une résistance, plus vive, il est vrai, de la part des partis que des syndicats. Il n'est donc pas certain qu'il sera concrétisé.

Sous le label «Aktion 99», devait être lancé, fin 1999, un programme visant à occuper temporairement des chômeurs de longue durée qui, n'ayant plus droit aux indemnités AC, sont tributaires de l'aide sociale et qui, de surcroît, n'ont plus aucune chance de se réinsérer sur le marché du travail en raison des lacunes professionnelles et personnelles qu'ils présentent. Les sous-unités administratives communiquent à ces personnes des propositions d'emploi et assurent leur encadrement sur le plan professionnel. La Division du marché complémentaire du travail ou des organismes privés, d'utilité publique, initiateurs de projets financent la rétribution des participants et assurent la comptabilité des salaires. Initialement, il était prévu, au titre de la solidarité, d'offrir dans le cadre du projet une centaine de places de travail supplémentaires par année, qui pourraient être occupées par 200 personnes assistées.

7. L'évolution de l'offre de mesures d'intégration et la question de leur succès

7.1 L'offre de mesures d'intégration

Les mesures d'intégration proposées dans le cadre de l'aide sociale sont extrêmement hétérogènes. En ce qui concerne la réinsertion professionnelle, la première question à examiner est celle des structures dans le cadre desquelles des places de travail sont mises à disposition. Voici, sans prétention d'exhaustivité, une liste des formes relevées qui, par ailleurs, sont parfois combinées:

- places de travail dans le cadre de structures de programme cantonales (mises en place par exemple par les villes);
- places de travail dans le cadre de structures de programme mises en place par des institutions privées / d'intérêt public;
- place de travail protégées dans l'économie privée, les organisations à but non lucratif, l'administration publique;
- places de travail subventionnées dans les entreprises;
- placements temporaires;
- recherche de places de travail fixes dans les entreprises.

Sur le plan du contenu, les places de travail peuvent se situer dans les secteurs les plus divers. Dans son marché complémentaire du travail, la ville de Zurich, par exemple, distingue les domaines suivants:

- administration & vente,
- bâtiment & espaces verts,
- industrie & artisanat,
- gastronomie & aide ménagère,
- culture & social.

On peut également différencier les offres selon les exigences que doivent satisfaire les participants. On parle alors d'offres de niveau élevé et d'offres de plus bas niveau. Les offres de niveau élevé sont des places de travail comparables à des places de travail normales, qui exigent des participants l'observation d'horaires de travail réguliers. Les offres de plus bas niveau s'adressent à des personnes ayant des difficultés à respecter une structure quotidienne régulière et à qui on veut permettre d'accéder à une telle structure par le biais d'offres peu contraignantes, par exemple sous forme de travaux à la journée, auxquelles les participants peuvent se présenter volontairement.

Une autre distinction courante est celle entre mesures d'insertion professionnelle et mesures d'intégration sociale. Les premières accordent la priorité à l'intégration dans le «marché du travail primaire», alors que les secondes font, dans une certaine mesure du moins, office de solution subsidiaire. Lorsque les chances de réinsertion professionnelle sont nulles, on se concentre sur l'objectif du développement ou du maintien de l'aptitude à vivre en société, du réseau social, etc. La frontière entre ces deux catégories de mesures est floue. Les distinguer – en les plaçant dans un ordre hiérarchique – n'est par ailleurs pas sans poser de problème.

On constate une diversité croissante des mesures d'intégration, notamment dans les villes. De plus en plus souvent, les formes de mesures évoquées plus haut sont proposées parallèlement, et de nouvelles mesures d'intégration sont expérimentées constamment (voir également ci-dessus; chap. 6). Ce phénomène est bien entendu lié à la pression considérable qui s'est exercée sur l'aide sociale au cours des années 90¹⁴. Dans cette situation, on tente tout ce qui est possible et même l'impossible pour ramener les chômeurs de longue durée dans le marché du travail primaire.

Les mesures d'intégration de l'aide sociale ne peuvent être comparées à l'aide sociale économique dans la mesure où, en règle générale, elles ne font à l'heure actuelle l'objet d'aucun droit aux prestations même en cas de besoin attesté (voir à ce sujet Tecklenburg 1999). Cela signifie que les cantons et les communes définissent d'avance et budgétisent un certain nombre de places pour leurs programmes, et n'admettent que le nombre de participants qui leur permet de respecter leur budget. Un exemple typique est celui du travail à la journée, où le nombre de participants est déterminé d'avance et où l'on procède à un tirage au sort si le nombre de personnes qui se présentent le matin dépasse l'effectif prévu. La limitation des places en fonction d'un budget se retrouve également dans les grands programmes. Cela signifie que dans le domaine des mesures d'intégration, les budgets sont toujours respectés. En ce qui concerne les nouvelles offres, la mise en place est la plupart du temps plus longue que prévu et, la première année du moins, les coûts restent inférieurs au budget. A l'inverse, lorsque le nombre de participants à un programme est atteint, on décide de geler les admissions pour prévenir tout dépassement budgétaire. Si, par exemple, comme cela s'est produit à Zurich, le canton réduit ses subventions aux projets communaux et régionaux, les services concernés sont contraints, sauf s'ils trouvent un autre financement, de redimensionner leurs projets en conséquence et de réduire le nombre de places disponibles. On voit donc que le nombre de participants aux mesures d'intégration n'augmente pas en proportion des besoins, mais dépend pour l'essentiel de la volonté politique de réaliser l'un ou l'autre programme avec le nombre de participants défini. L'évolution des besoins est bien

¹⁴ Voir par exemple Fluder/Stremlow (1999).

entendu prise en compte, mais de manière générale, force est de constater que le besoin excède de loin l'offre, comme le confirment les responsables interrogés. Dans ce contexte, il convient de considérer le nombre élevé de chômeurs en fin de droit (voir ci-dessus, chapitre 2) ou qui bénéficient depuis longtemps déjà de l'aide sociale.

Il est en règle générale très difficile d'évaluer les mesures d'intégration sociale et d'insertion professionnelle selon des critères quantitatifs, autrement dit en fonction du nombre de participants. Les programmes d'occupation de l'aide sociale enregistrent généralement un fort taux de fluctuation parmi les participants. Cette fluctuation est imputable, d'une part, à des interruptions, à des absences sans motifs, à des problèmes de discipline, etc. et, de l'autre, au fait — positif celui-là — que certains participants trouvent un emploi fixe. Cela signifie qu'en l'espace d'une année par exemple, une même place dans un projet peut être occupée par plusieurs personnes. Il est également difficile d'obtenir des chiffres comparables en ce qui concerne les placements temporaires. Par conséquent, on a souvent recours à des évaluations pour déterminer le nombre de participants.

Au lieu d'évolution du nombre de participants, on préfère donc souvent parler d'évolution des différents programmes ou, plus précisément, d'ajout de nouvelles tranches de programmes. Dans ce domaine, une extension est intervenue à tous les échelons au cours des années 90. Il semble, sans qu'il soit toutefois possible de l'affirmer, que la grande phase d'extension a débuté dans les villes dès le début des années 90, alors que les cantons ont commencé à mettre en place des mesures d'intégration à partir de la moitié des années 90 seulement, notamment à la suite de la révision de la LACI. Dans ce domaine, la Suisse romande et le Tessin ont sans nul doute joué le rôle de précurseurs.

Baur et al. (1998) estiment que le nombre de places – uniquement dans le domaine de l'insertion professionnelle, donc sans l'intégration sociale – se situe entre 2000 et 5000 (Baur et al. 1998, p. 29). Il faut cependant souligner qu'ils se sont limités pour l'essentiel aux mesures de l'aide sociale au sens étroit (y compris RMR et RMCAS), autrement dit ont laissé de côté les mesures qui s'inscrivent dans le cadre de l'aide cantonale aux chômeurs (voir également ci-dessus; chap. 3). Or, le canton de Genève à lui seul offre près de 3000 places dans le cadre de l'emploi temporaire (ce qui constitue sans nul doute l'exception, puisque Genève ouvre un droit aux mesures indépendant du besoin). Les autres cantons romands, le canton du Tessin et quelques cantons alémaniques proposent eux aussi des mesures relatives au marché du travail (comparables à celles de la LACI) dans le cadre de l'aide cantonale aux chômeurs. Il ne faut pas oublier par ailleurs que les régions rurales de Suisse ont rattrapé ou sont en train de rattraper une grande partie de leur retard en matière de mesures d'intégration. Sur les quelque 1000 places d'intégration bénéficiant d'une subvention cantonale proposées par le canton de Zurich, 600 environ sont disponibles dans les deux villes de Zurich et de

Winterthour, les 400 autres se répartissant dans le reste du canton (voir également ci-dessus; chap. 3.1). Nous avons vu au chapitre 5.3 que les cantons de montagne comme les Grisons, Glaris, Nidwald et Obwald proposent également des mesures d'intégration. Ce ne sont généralement que de très petits projets, mais dont la taille est adaptée au nombre restreint d'habitants. Par conséquent, si l'on tient compte de toutes les mesures d'intégration proposées dans le cadre de l'aide sociale au sens large, le chiffre indiqué par Baur et al. doit être fortement corrigé à la hausse.

Les déclarations divergent largement en ce qui concerne le rôle de l'âge des participants dans le cadre des mesures d'intégration. Alors que les responsables de certains programmes assurent qu'il n'a aucune importance et que le nombre des plus de 50 ans est inférieur à la moyenne des participants, d'autres programmes en font un critère décisif et soulignent la proportion élevée de participants plus âgés. Cette différence découle vraisemblablement des objectifs des différents programmes. Dans ceux qui visent au premier chef à ramener les participants le plus rapidement possible dans le marché du travail primaire, les participants plus âgés sont certainement moins nombreux, car c'est à eux que l'on attribue le moins de chances de retour dans le marché du travail et eux que l'on a tendance à ne pas les diriger vers ces programmes. Par contre, le nombre de participants plus âgés est probablement très élevé dans les programmes qui se donnent pour objectif prioritaire non pas un retour dans le marché du travail primaire, mais de proposer une activité, quelle qu'elle soit, aux personnes assistées. Il serait illogique, on en conviendra, d'appliquer des mesures relatives au marché du travail à des personnes proches de la retraite.

7.2 Composition des effectifs des participants selon le sexe et l'origine

Il est frappant de constater que dans presque tous les programmes d'occupation à propos desquels on dispose de chiffres précis, les femmes sont fortement sous-représentées. La raison est probablement double: soit les programmes sont conçus plus particulièrement pour les hommes, soit les femmes ont une plus forte tendance, après un chômage prolongé, à retourner aux tâches domestiques et à abandonner la recherche d'un emploi. Selon certaines personnes interrogées, il semble que la deuxième raison prévaut, mais que la première joue probablement un certain rôle elle aussi.

Souvent, la conception des programmes s'explique par la possibilité ou l'impossibilité de financement. Un exemple: dans les programmes de villes ou de régions où les cantons contribuent uniquement aux coûts occasionnés par les participants étrangers (en application de la répartition des frais d'assistance entre canton et communes), le nombre de ceux-ci est généralement supérieur à la moyenne.

7.3 La question du succès des mesures d'intégration

Les réponses à la question du succès des mesures d'intégration proposées divergent considérablement. Dans ce contexte, il convient toutefois de souligner, comme nous l'avons vu plus haut, que les différentes mesures d'intégration poursuivent des objectifs différents. *Voici, non commentées, les réponses données par divers cantons et villes.*

Canton d'Argovie: Avant de pouvoir répondre à la question du succès d'une mesure d'intégration, il faut savoir quels sont ses objectifs ou, plus précisément, quelles sont ses modalités. Un offreur acceptant tous les chômeurs rencontrera inmanquablement moins de succès que celui qui limite les admissions aux personnes dont les perspectives sont prometteuses. La «Stollenwerkstatt Aarau», par exemple, propose des offres très diverses, dont certaines ne visent pas l'intégration dans le marché du travail, par exemple l'offre de travail de plus bas niveau destinée aux toxicomanes profonds dans le cadre de l'aide sociale. En revanche, les offres à caractère d'intégration dans le «marché du travail primaire» sont réservées aux personnes dont on estime qu'elles sont capables d'atteindre cet objectif, l'évaluation individuelle reposant bien entendu sur des conditions minimums à remplir. Le fait que la «Stollenwerkstatt» accepte tout le monde ou presque diminue ses chances de succès par rapport à d'autres organisations, comme l'indiquent les comparaisons entre taux de réussite. Les taux de réussite selon l'AC sont des mesures quantitatives qui ne donnent aucune indication quant à la qualité du succès.

L'élément décisif n'est pas l'âge des participants, mais leur motivation ou, plutôt, leur manque de motivation dû à la maladie psychique, à l'alcoolisme, etc. Aussi sont-ils encadrés si besoin est par des personnes qualifiées, c'est-à-dire par des éducateurs spécialisés, des travailleurs sociaux, des thérapeutes de la famille, etc. Par conséquent, le critère décisif d'une intégration réussie est la motivation des participants, qu'il s'agit d'accroître.

Canton de Genève: Il est difficile de cerner avec précision les critères permettant de parler d'une intégration réussie, qui varie selon les situations. Quoi qu'il en soit, nous pouvons définir les éléments suivants. Sur le plan *social*, il faut que la personne fonctionne correctement à l'intérieur du système; que la contre-prestation apporte à la personne un complément à ses aptitudes et à ses capacités; que la personne puisse retrouver un objectif personnel et qu'une «aura» positive lui permette de se réinsérer dans notre société; que sa situation sociale et professionnelle se stabilise, ce qui lui permettra d'élaborer un projet professionnel. En ce qui concerne l'*insertion professionnelle*, il faut qu'elle dépasse le minimum d'existence fixé par le RMCAS et que ses revenus lui permettent de quitter ce dispositif.

L'âge joue un rôle important pour le retour dans le marché du travail, qui se révèle difficile à partir de 50 ans. On constate dans le cadre du RMCAS que les dossiers de longue haleine concernent souvent la catégorie des plus de 50 ans.

Canton de Glaris: En ce qui concerne l'objectif d'intégration, deux éléments occupent le devant de la scène: il s'agit de l'intégration sociale et de l'intégration financière. En procurant aux intéressés des structures quotidiennes, un travail régulier, etc., on tente de faciliter leur intégration sociale, dans un premier temps, et leur intégration financière, ensuite.

Canton de Neuchâtel: Il est difficile d'évaluer avec précision les effets de ces mesures. Alors que la réinsertion professionnelle est plus ou moins mesurable objectivement (emploi retrouvé, autonomie économique), la mesure de l'intégration sociale dépend de critères purement subjectifs et est par conséquent beaucoup plus délicate.

Il est évident que les difficultés à retrouver un emploi augmentent avec l'âge des participants. Certains programmes tentent d'évaluer à l'interne l'efficacité de leurs activités en ce qui concerne la réinsertion professionnelle. Les critères appliqués sont: a) l'obtention d'un emploi durable (c'est-à-dire un engagement après une période d'essai réussie); b) l'obtention d'une place d'apprentissage ou de formation permettant de progresser vers l'autonomie financière.

Canton de Nidwald: En vertu de l'objectif défini dans sa description, le projet prévu (programme d'intégration pour chômeurs bénéficiant de l'aide sociale) vise en priorité à procurer aux intéressés une activité lucrative donnant un sens à leur existence et une structure quotidienne solide. Le travail et, le cas échéant, une formation parallèle sont destinés à améliorer les qualifications personnelles, à renforcer le sentiment de valeur des participants et, ainsi, à créer les conditions propices à leur réintégration réussie dans la vie active. Cette démarche s'appuie sur l'expérience selon laquelle les chômeurs de longue durée et les chômeurs en fin de droit présentent, après une certaine période d'initiation, une aptitude à l'intégration égale à celle des bénéficiaires des prestations de l'assurance-chômage.

Canton d'Obwald: Le programme d'intégration «Arbeitsmarkt Obwalden und Nidwalden» gère le projet «Arbeit statt Fürsorge», qui a été étendu au canton de Nidwald le 1^{er} janvier 2000 dans le cadre du projet de collaboration des cantons d'Obwald et de Nidwald. Quinze mois après son lancement, le projet sera évalué selon certains critères de succès par une commission de suivi composée de représentants des services sociaux, des autorités, des communes, du canton de Nidwald et de la «Arbeitsstiftung Obwalden». Il sera instauré définitivement si le résultat se révèle positif. La décision sera prise par la «Arbeitsstiftung Obwalden» en sa qualité de promotrice du projet et par la Direction de la santé et des affaires sociales du canton de Nidwald.

L'objectif déclaré du projet est l'intégration sociale des participants. On pourra parler de succès si l'on parvient à leur (re)donner une structure quotidienne et à les employer à temps partiel ou à plein temps dans l'un des trois volets du projet, à savoir l'intégration dans l'économie privée, l'orientation ou bilan professionnel et l'intégration par le travail à la journée.

Canton de Schaffhouse: Il convient de noter que le succès d'une mesure dépend pour l'essentiel des intéressés eux-mêmes. On considère qu'il est décisif qu'ils conservent leur aptitude à vivre en société et leur capacité à s'adapter au marché du travail, qu'ils soient prêts à se perfectionner, qu'ils fassent preuve de mobilité et de flexibilité. On souligne par ailleurs les déficits à l'échelon des entreprises, notamment le fait que le perfectionnement professionnel y est souvent négligé: lorsqu'il s'agit de fabriquer un produit nouveau, les entreprises ne forment que des personnes jeunes, qu'elles maintiennent ensuite trop longtemps au même poste sans leur apprendre quoi que ce soit de neuf. En même temps, on estime que les collaborateurs plus âgés ne sont pas capables d'apprendre de nouvelles procédures de production, en dépit d'une expérience considérable qui pourrait permettre d'éviter des erreurs. Du fait de cette «privation de perfectionnement», les intéressés ne trouvent d'emploi que pour un certain temps et, lorsqu'une entreprise ou un secteur de production ferment, retournent au chômage. Ce phénomène est d'autant plus grave que la suppression d'emplois peu qualifiés s'accroît.

Récemment encore, on pouvait dire dans le canton de Schaffhouse que les personnes de plus de 45 ans retrouvaient difficilement un emploi. Aujourd'hui, cette limite a été révisée à la hausse, et se situe autour des 55 ans. On constate qu'un nombre croissant d'entreprises se rendent compte que l'évolution des structures ou le licenciement de collaborateurs plus âgés se traduisent par une perte considérable d'expérience et de savoir-faire, atouts de plus en plus recherchés à l'heure actuelle.

Canton de Soleure: L'objectif premier des programmes d'intégration consiste moins à permettre aux participants de retrouver un emploi à tout prix que, d'une manière beaucoup plus générale, à accroître leur aptitude à s'organiser. Cela signifie en d'autres termes qu'ils doivent apprendre à élaborer des stratégies, à tirer le meilleur parti possible de leur situation personnelle. Cela n'implique pas obligatoirement d'avoir un emploi; les bénéficiaires de prestations de l'AI, par exemple, peuvent très bien y parvenir.

Dans certains cas, la fin du droit aux prestations de l'AC confère à l'acquisition de l'autonomie un caractère d'urgence. Par conséquent, de nombreuses personnes retrouvent un emploi immédiatement après leur perte des droits aux prestations. On estime qu'un tiers d'entre elles retrouvent un emploi, que le deuxième tiers reste inscrit au Département de

l'économie et du travail comme demandeurs d'emploi et que les autres «disparaissent», c'est-à-dire déménagent, retournent dans le giron familial, etc.

Canton du Tessin: De manière générale, le succès d'une réinsertion devrait être mesuré en fonction des objectifs qu'elle poursuit. Les critères sont donc susceptibles de varier d'un cas à l'autre.

Dans l'idéal, l'objectif final est la réinsertion durable dans le marché du travail et, partant, le rétablissement de l'autonomie économique des participants. Parmi les personnes ayant entamé un programme de réinsertion en 1998, 5% environ (9 sur 195) ont pu le quitter parce qu'elles avaient trouvé un emploi «normal». Tout aussi importants sont cependant les objectifs moins ambitieux:

- l'engagement pour une période de 12 mois dans un secteur d'activité satisfaisant pour l'intéressé et utile à la collectivité, qui est une valeur importante en soi;
- le développement des compétences individuelles, qui augmente les chances sur le marché du travail, redonne confiance en soi et incite à retrouver son autonomie;
- la réinsertion réussie dans le marché du travail, pendant un certain temps du moins;
- l'ouverture d'un nouveau droit aux prestations selon la LACI et, partant, la réduction des charges pour le canton.

Canton de Zoug: L'objectif fondamental de l'intégration est de réinsérer les intéressés dans le marché du travail. La dimension matérielle, qui peut être prise en charge par l'aide sociale, est moins importante que la dimension psychosociale, c'est-à-dire le problème du respect de soi-même, du sentiment de valeur personnelle, de l'intégration dans la société, etc. Cette dimension psychosociale peut être prise en compte par des mesures d'intégration, raison pour laquelle le canton de Zoug leur accorde une importance primordiale.

Ville d'Aarau: On peut dire de manière générale que plus les demandeurs d'emploi bénéficient d'un statut élevé et d'une bonne santé, plus leurs chances de réinsertion sont grandes.

Ville de Bienne: On constate que le niveau de qualification des participants aux programmes d'occupation a considérablement baissé. Les personnes très qualifiées retrouvent facilement un emploi, contrairement aux personnes peu qualifiées ou plus âgées. En raison de cette situation, il est même devenu difficile de recruter des chefs de groupe dans les programmes d'occupation.

Autrefois, les chances d'intégration des bénéficiaires de l'aide sociale étaient meilleures en raison de leurs qualifications généralement supérieures. Les attentes envers les personnes actives se sont accrues. Récemment encore, la ville de Bienne avait pour principe de ne plus appliquer de mesures d'intégration aux personnes de 60 ans et plus. Elle a désormais changé

d'optique, ayant reconnu que les demandeurs d'emploi plus âgés sont particulièrement aptes à assumer des fonctions d'encadrement et de direction.

Ville de Liestal: L'âge des participants et les mesures de perfectionnement dont ils bénéficient sont décisifs pour le succès des projets d'intégration. A l'échelon individuel, plusieurs autres critères sont importants: la discipline personnelle, c'est-à-dire l'aptitude à s'adapter aux conditions de travail, la fiabilité et la ponctualité, une certaine flexibilité en ce qui concerne l'activité à exercer ainsi que l'intégrité physique et mentale.

Ville de Lucerne: Les mesures d'intégration sont considérées comme efficaces, notamment en ce qui concerne le rétablissement de l'autonomie *sociale* des intéressés. C'est moins en apprenant pour la ^{n^{ième}} fois à rédiger un curriculum qu'en conservant une structure quotidienne fixe et en restant intégrés dans la société qu'ils parviennent à l'autonomie sociale. A l'heure actuelle, les participants aux programmes sont toutefois trop peu nombreux pour qu'on puisse se prononcer fiablement sur l'autonomie *économique*, mais les résultats semblent moins positifs que sur le plan de l'intégration sociale.

On considère que le succès d'une mesure dépend tout d'abord de la motivation des intéressés. S'ils ne sont pas motivés, cela devient difficile, même si, comme c'est parfois le cas, certains d'entre eux sont contraints d'accepter une mesure. Il faut toutefois prendre en compte que de nombreuses personnes souffrent de graves problèmes psychiques et physiques voire perçoivent une rente AI, et n'ont quasiment plus aucune perspective de réinsertion dans le marché du travail.

Ensuite, beaucoup de bénéficiaires de l'aide sociale sont encore aptes au placement, mais il n'existe aucun emploi qui leur conviendrait. C'est là le deuxième critère essentiel d'une intégration réussie: il faut disposer d'un éventail d'offres suffisamment large pour les demandeurs d'emploi. Il conviendrait donc d'approfondir la prospection dans l'économie privée.

La nature du travail est primordiale elle aussi. Il est essentiel qu'il ne soit pas stigmatisant. Les personnes à placer doivent être accompagnées et encadrées en permanence. L'employeur doit leur payer un salaire équitable et ne pas pratiquer le dumping salarial. Caritas, qui verse un salaire au rendement, constitue sur ce plan un exemple positif. Il est également important que l'employeur rémunère lui-même la personne placée, autrement dit que la rémunération ne soit plus versée directement par le bureau d'aide sociale. Les formes d'intégration au travail directement rémunérées par le biais des prestations de l'aide sociale seraient donc à proscrire.

Ville d'Olten: Les services sociaux de la ville d'Olten considèrent de manière générale que les mesures d'intégration sont très positives. Il convient cependant de tenir compte du fait que les personnes à réinsérer présentent souvent des problèmes considérables (problèmes psychiques,

problèmes de dépendance), raison pour laquelle le taux de réinsertion est relativement bas. Cela concerne plus particulièrement les jeunes ou les personnes de 50 ans et plus. En ce qui concerne les jeunes, on constate que bon nombre d'entre eux, notamment les étrangers, manquent totalement de motivation dès la fin de la scolarité obligatoire, ce qui «détéint» sur les Suisses. Certains d'entre eux ont parfois travaillé brièvement, touché le chômage, puis se laissent «sombrier». Il est de manière générale difficile de trouver un emploi pour les plus de 50 ans; de ce fait, le nombre de personnes de cette tranche d'âge placées par l'Oltec est assez restreint: sur les 20 à 25 personnes placées, 3 peut-être ont plus de 50 ans.

Ville de St-Gall: La «Stiftung für Arbeit» a pour objectif de recruter le plus grand nombre possible de participants afin qu'ils puissent se mettre en valeur, acquérir des références, gagner confiance en eux-mêmes, etc. L'acquisition d'un nouveau délai-cadre LACI n'est pas le but premier de la fondation. Elle pourrait être financièrement rentable pour la ville, mais n'est pas pertinente au niveau national.

Ville de Schaffhouse: On fait le point des programmes dans le cadre de réunions périodiques avec l'OCIAMT. Il n'y a pas d'évaluations systématiques. En ce qui concerne l'intégration, on considère que l'élément principal est, outre le niveau de formation, la motivation des participants eux-mêmes. L'âge joue un rôle secondaire.

Ville de Soleure: On constate qu'il est depuis peu plus facile de trouver des emplois protégés à temps partiel pour les chômeurs de longue durée, ce qui s'explique par l'amélioration de la conjoncture. La ville de Soleure considère que l'objectif principal des programmes d'occupation est de permettre aux intéressés de ne pas lâcher prise, de conserver leur stabilité psychique et de ne pas tomber malades.

Des emplois à temps partiel ont pu être trouvés notamment pour les bénéficiaires plus âgés de l'aide sociale, ce qui a permis de réduire ses prestations. Bien que ces places de travail bénéficient toujours d'une couverture sociale, il s'agit pour la plupart d'emplois limités dans le temps (temporaires), qui ne sont pas toujours très bien rémunérés. Le service social considère qu'une intégration est réussie lorsque les intéressés sont stables sur le plan psychique, en bonne santé et satisfaits, et qu'ils voient un sens dans leur travail et dans leur vie. Ce peut également être le cas lorsqu'ils gagnent peu ou doivent encore être soutenus partiellement par l'assistance.

Ville de Thoune: Les principaux obstacles que rencontrent les mesures d'intégration sont tout d'abord l'âge (difficile dès 50 ans), ensuite la qualification et enfin le secteur (à Thoune, l'offre manque tout simplement dans certains secteurs).

Le taux de placement dans le cadre des programmes d'emploi social est de l'ordre de 5 à 10%. Il convient toutefois de noter que les participants à ces programmes travaillent à 100% et ne sont donc pas au chômage. La question de l'ouverture d'un nouveau droit aux prestations est sans influence. Il ne serait d'ailleurs pas judicieux de renvoyer les intéressés au chômage. Ainsi, certaines personnes participent depuis dix ans déjà aux programmes d'emploi social.

Ville de Winterthour: On considère que l'excellente coordination entre les services responsables constitue un critère décisif pour la réussite des mesures d'intégration. L'aide économique et les mesures d'intégration doivent aller de pair, ce qui implique une optique globale. Si cette collaboration ne fonctionne pas, la personne assistée risque fort de «disparaître» en cas de difficultés. En revanche, si l'on parvient à maîtriser ces difficultés par un dialogue entre les services concernés et les intéressés, le résultat est extrêmement positif. Pour les intéressés, savoir qu'ils ont été capables de surmonter des difficultés est une expérience importante.

Il est également décisif que les besoins des bénéficiaires de l'aide sociale soient cernés avec précision. La question de l'intégration dans le monde du travail n'est pas toujours prioritaire, par exemple chez les personnes souffrant de dépendances, de difficultés relationnelles, etc. En ce qui concerne l'intégration dans le marché du travail, il est important que les offres soient qualitativement bonnes. Si les offres sont bonnes, la demande et la motivation sont présentes, et il est superflu d'exercer une pression quelconque sur les participants.

Ville de Zurich: Les projets de plus bas seuil tentent de conférer aux intéressés une structure quotidienne, de les stabiliser. L'intégration sociale peut accroître l'autonomie sociale et, partant, les chances de placement. On tient toutefois à éviter que les programmes et projets de plus bas niveau fassent naître une sorte d'«idylle» et que l'on oublie qu'il existe également un «marché du travail primaire». Les programmes sont devenus un peu plus laxistes, ce qui n'est pas bon en soi. On essaie par conséquent de rechercher des solutions de rechange individuelles et de pratiquer la pluralité des méthodes. C'est ainsi qu'a été introduit le Maatwerk ou qu'ont été envisagés les modèles de salaire combiné.

On considère que c'est pendant le programme que les chances d'intégration sont les meilleures. Plus les participants sont jeunes et qualifiés, plus leurs chances de placement sont grandes. On remarquera cependant que la condition sine qua non d'une réinsertion réussie est une évolution favorable de la conjoncture, qui peut exercer un effet d'aspiration sur les demandeurs d'emploi moins qualifiés.

8. Conclusion critique: la segmentation des mesures d'intégration et les difficultés qui en découlent

8.1 Synthèse sur l'évolution des mesures d'intégration: un développement au coup par coup

L'intégration sociale et professionnelle des personnes en situation d'exclusion fait l'objet d'un débat accru, en Suisse également, depuis le milieu des années quatre-vingt-dix. La révision de la loi sur l'assurance-chômage en 1996 et 1997 a joué un rôle important dans le déclenchement de la discussion, avec le nouvel élément des «mesures actives» qu'elle a introduit. A la suite de cette révision, plusieurs lois cantonales en faveur des personnes en fin de droit (lois cantonales d'aide aux chômeurs) ont été révisées de sorte à mettre en œuvre davantage de «mesures actives relatives au marché du travail» à la place des prestations «passives» versées jusque là. En matière d'aide sociale (au sens étroit) également, et parfois dès avant la révision de la LACI, on a davantage entrepris d'offrir des mesures d'intégration à côté de l'aide économique. Les cantons de Suisse romande et le Tessin ont joué ici un rôle de pionniers. Ces cantons ont inscrit les mesures adoptées dans des lois spéciales ou dans la législation cantonale d'aide sociale. En Suisse alémanique, par contre, certains programmes d'intégration sociale et professionnelle ont bien été mis sur pied en faveur des bénéficiaires d'aide sociale, toutefois seulement sur la base d'arrêtés, donc sans rattachement explicite aux lois cantonales d'aide sociale. En raison de cette différence, il n'est pas rare que les activités en cours dans les cantons alémaniques dans le domaine des mesures d'intégration soient sous-estimées. Autre preuve de l'attention croissante portée à ces mesures: la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) a consacré un chapitre (chapitre D: mesures favorisant l'intégration sociale et l'insertion professionnelle) à la question de l'intégration dans les nouvelles normes de calcul de l'aide sociale publiées en novembre 1997.

Les chapitres précédents de ce rapport, tout comme la brève synthèse ci-dessus, montrent qu'il est relativement facile de suivre l'évolution sur le plan législatif. Il est toutefois bien plus compliqué de tirer un bilan de l'évolution du contenu de l'offre de mesures (modification du public visé, évolution du nombre de participants aux programmes, comparaison des dépenses planifiées et des dépenses effectives, évaluation du succès des mesures, etc.). Les données contenues dans les chapitres précédents ne livrent pas de renseignements clairs à ce sujet. En fait, les responsables interrogés n'ont été que rarement en mesure de fournir une réponse nette à la question de l'évolution. Ce sont en premier lieu les mesures d'intégration en cours ou prévues pour un futur proche qui ont été décrites. Cette lacune n'est cependant pas imputable à de la désinformation de la part des personnes interrogées ni à un manque d'insistance de l'enquêteur. L'inaptitude à donner des informations sur le développement des mesures

d'intégration tient avant tout à la nature même de celles-ci, c'est-à-dire à l'effort difficile et toujours renouvelé d'intégrer des personnes en marges de la société – c'est la thèse que nous défendons ici. Nous la formulons en cinq points:

a) Les mesures visant l'intégration sociale et professionnelle ne sont pas comparables avec, par exemple, des prestations d'assurance sociale. Tandis qu'un droit subjectif à une prestation d'assurance existe dès la survenance de l'éventualité assurée et que la personne concernée reçoit sans autres la prestation qui lui est due, on ne peut pas parler, dans le cas des mesures d'intégration, d'un droit à prestation; on ne saurait dire non plus qu'il s'agit d'une mesure que la personne concernée acceptera volontiers dans tous les cas. Pour cette raison, il est en principe très difficile, sinon impossible, d'évaluer empiriquement le besoin en mesures d'intégration de l'aide sociale.

b) La détermination par les responsables de la politique sociale de l'ampleur et du type de mesures d'intégration dépend plus du climat politique général que du besoin concret de telles mesures. Ceci est dû, d'une part, à la difficulté d'évaluer les besoins (voir point a)), d'autre part au fait que les programmes d'intégration (au niveau communal, cantonal ou fédéral) conviennent bien à des fins de légitimation. Cette dernière caractéristique a cependant fréquemment pour conséquence un développement par à-coups; ce qui signifie que, selon le climat politique, des programmes d'intégration sont, par exemple, subitement interrompus par mesure d'économie, ou bien remplacés par d'autres programmes d'un genre tout différent, voire replacés dans un nouveau cadre (éventuellement privé). Tandis que des programmes d'occupation étaient peut-être encore en vogue hier, on insiste aujourd'hui sur le placement direct sur le marché primaire du travail et, qui sait, on en reviendra demain à des formes traditionnelles de «workfare». Ce changement continu de plans – expression aussi d'une impuissance foncière face à l'émergence de la société à deux vitesses – a pour conséquence que même les personnes directement impliquées ne parviennent que difficilement à percevoir la logique des évolutions.

c) Les mesures d'intégration ne sont en général pas de simples portes ouvertes où toutes les personnes qui en ont manifestement besoin sont acceptées. Le nombre de participants à un programme est en principe déjà fixé d'avance; les personnes sont acceptées dans les limites des places prévues. De même, la durée du programme n'est normalement pas indéterminée mais limitée. Il y a ici une différence fondamentale avec les assurances sociales, dans lesquelles tous les ayants droit peuvent effectivement faire valoir leur prétention. Ce n'est justement pas le cas dans les programmes d'intégration, et les places comme le budget sont fixés d'avance et le restent; l'écart entre l'offre et la demande ne se laisse donc pas constater et il n'y a pas de risque de goulet financier – comme par exemple dans l'AVS, à cause du

vieillesse démographique. Par conséquent, il n'est pas possible de voir comment la demande de mesures d'intégration augmente au cours d'un programme, pour autant déjà qu'il couvre une période assez longue.

d) Le succès des mesures d'intégration de l'aide sociale est une affaire d'appréciation très relative. Alors que pour une personne (par exemple un alcoolique vivant la plupart du temps dans la rue) parvenir à participer au moins de façon sporadique à un programme peut représenter un grand succès, le même manque de constance doit être perçu comme un échec chez une autre personne. Bien sûr, il est possible d'imposer un régime strict dans le cadre d'un projet d'intégration, et d'exclure par exemple les participants qui manquent plus de trois fois. Mais qu'advient-il alors de ces exclus? En traitant ce sujet, il ne faut pas perdre de vue qu'il se rapporte aux personnes en marge de la société et qu'il n'y a pas de prochaine station vers laquelle renvoyer les gens en cas d'échec (même si, dans la pratique on essaie toujours de créer artificiellement des seuils et des relais à des fins «incitatives»). Ceci signifie en tout cas qu'il faut aborder avec une grande prudence la question du succès ou de l'échec des mesures destinées aux personnes en marge de la société: la réponse n'est vraiment pas évidente – ce que le milieu de la recherche même n'a malheureusement pas encore bien compris.

e) Les notions d'«intégration» ou de «mesures d'intégration» n'ont pas qu'une connotation positive, elles ont aussi toujours une charge négative. L'exigence d'intégrer davantage certaines personnes peut tout aussi bien signifier qu'elles doivent être mieux contrôlées voire disciplinées. Ceci pose la question non seulement du rôle des personnes à insérer mais encore de celui de la société (société compétitive) qui les intègre. Quoi qu'il en soit, les mesures d'intégration ou les mesures relatives au marché du travail ne sont pas en soi incontestables, et il existe aussi des modèles concurrents comme celui d'un revenu minimum versé sans conditions. Cette problématique est bien connue des responsables de la politique sociale et se reflète notamment dans la question de savoir si l'octroi de prestations d'aide sociale peut être lié à l'obligation de participer à des mesures d'intégration. De ce fait également, il ne faut pas s'étonner si les mesures d'intégration ne se laissent pas analyser de la manière tranchée qu'on voudrait.

Si l'enquête auprès des responsables de l'aide sociale sur les grandes tendances de l'évolution des mesures d'intégration ne donne pas une réponse claire, cela tient essentiellement à la problématique même des mesures d'intégration – comme il ressort de la thèse développée ci-dessus en cinq points. La conclusion de cet essai de synthèse pourrait par conséquent être formulée comme suit: l'enquête n'a certes pas permis de dessiner des tendances nettes, mais elle a par là même révélé les divers problèmes que doivent affronter les mesures d'intégration de l'aide sociale. Ces problèmes sont abordés plus en détail dans les paragraphes qui suivent.

8.2 Segmentation des mesures d'intégration

Les mesures d'intégration existant en Suisse sont manifestement fort segmentées – c'est-à-dire qu'elles sont chacune, selon la base légale sur laquelle elles reposent, limitées à diverses catégories d'ayants droit. Les catégories semblent déterminées en premier lieu par les conditions du droit aux prestations définies pour les deux assurances sociales, à savoir l'«aptitude au placement» selon la loi sur l'assurance-chômage LACI et l'«incapacité de gain» selon la loi sur l'assurance-invalidité LAI. Les personnes dans le besoin considérées comme n'étant pas ou plus «aptées au placement» selon la LACI mais «jouissant (encore) de leur capacité de gain» selon la LAI (autrement dit comme n'ayant pas droit aux prestations de l'AI) peuvent recourir à l'aide sociale au sens large et bénéficier le cas échéant d'une des mesures d'intégration qu'elle propose.

Le critère de l'«aptitude au placement» a gagné en importance avec la révision de la LACI. La LACI stipule ainsi: «L'assuré a droit à l'indemnité de chômage (...) s'il est apte au placement (art. 15)» (art. 8 LACI), et à l'art. 15 indiqué, dont le titre est «Aptitude au placement»: «Est réputé apte à être placé le chômeur qui est disposé à accepter un travail convenable et est en mesure et en droit de le faire.» (art. 15 al. 1 LACI) Ces formulations à elles seules montrent à quel point il est difficile de déterminer si l'intéressé remplit ou non le critère. En règle générale toutefois, le critère paraît appliqué moins en fonction de son contenu que dans une optique administrative, c'est-à-dire notamment sur la base du délai fixé pour la mesure. La question déterminante est donc celle de savoir si le chômeur parvient à (re)trouver un emploi dans le cadre d'une mesure et dans un certain délai prédéterminé appelé délai-cadre qui, dans la LACI, est fixé à deux ans. Celui qui n'y parvient pas est renvoyé à l'instance suivante – c'est-à-dire dans le secteur de l'aide sociale – et est désormais qualifié de «moins apte au placement». L'intéressé dépend alors des mesures proposées dans le cadre de l'aide aux chômeurs ou de l'aide sociale, ces mesures (lorsqu'elles existent) étant conçues de manière très diverse selon le canton et/ou la commune en cause. Cela ne signifie pas certes qu'elles seront forcément moins bonnes. Mais il y a un changement de niveau de l'instance compétente (du fait notamment de la «fin de droit») et, en rapport avec ce changement, une dévalorisation des intéressés en ce qui concerne leur «aptitude au placement» et leur statut juridique¹⁵. Etant donné par ailleurs que les mesures d'intégration proposées dans le cadre de l'aide sociale sont elles aussi gérées par des instances différentes et subordonnées à des conditions différentes de droit aux prestations, la catégorisation et la dévalorisation progressive des intéressés se poursuit dans ce secteur également.

¹⁵ L'aide sociale et en règle générale l'aide aux chômeurs sont des prestations sous condition de ressources; la légitimation du droit aux prestations est liée aux conditions les plus diverses (par exemple la situation financière ou des délais de carence).

Dans l'assurance-invalidité, il faut une diminution de la capacité de gain attestée médicalement pour avoir droit aux prestations et donc bénéficier de mesures d'insertion. L'art. 4, al. 1, LAI stipule: «¹L'invalidité au sens de la présente loi est la diminution de la capacité de gain, présumée permanente ou de longue durée, qui résulte d'une atteinte à la santé physique ou mentale provenant d'une infirmité congénitale, d'une maladie ou d'un accident. ²L'invalidité est réputée survenue dès qu'elle est, par sa nature et sa gravité, propre à ouvrir droit aux prestations entrant en considération.» Même lorsque l'«incapacité de gain» ou, plus précisément, le droit aux prestations de l'AI repose sur un diagnostic médical, l'application du critère est loin d'être facile, tant s'en faut. En effet, la capacité de gain ne dépend pas uniquement de l'état de santé de l'intéressé, mais également des activités lucratives qu'on peut lui proposer. Durant les périodes où ces possibilités sont limitées, un nombre important de personnes sont touchées par le chômage de longue durée et la pauvreté, ce qui se traduit par une plus grande vulnérabilité face à la maladie ou à l'invalidité. Il est donc logique que le nombre d'ayants droit à l'AI s'inscrive en forte hausse durant les périodes de crise si on ne resserre pas simultanément les critères du droit aux prestations de l'AI.

Mais a-t-on le droit — la question se veut critique — d'appliquer les critères mentionnés et de qualifier quelqu'un d'«inapte au placement» ou d'«incapable de réaliser un gain»? Ne doit-on pas admettre au contraire que toute personne conserve toujours une chance de fournir soit une prestation de travail précieuse pour la société soit une contribution comparable? Retournons la question: n'aggrave-t-on pas la situation des intéressés en les mesurant à ces critères et en les menaçant d'une perte de l'«aptitude au placement» ou de la «capacité de gain»? La peur de l'échec ne les incite-t-elle pas alors à se laisser sombrer plus profondément encore? Certes, il y a des personnes qui ne sont pas en mesure d'accepter un emploi en raison d'une maladie ou d'un handicap. Mais les maladies peuvent être surmontées ou les conditions de travail, compte tenu de la maladie ou du handicap, peuvent être aménagées de manière à rendre un gain malgré tout possible.¹⁶ Certains employeurs sont du reste prêts aujourd'hui à assumer une telle responsabilité, tout comme les risques qui y sont liés. On ne voit donc au fond pas pourquoi les mesures d'intégration sont segmentées selon des critères tels que l'aptitude au placement ou la capacité de gain, quand il suffirait de se demander quelles mesures profiteront le mieux à quelles personnes en matière d'intégration.

La seule explication possible d'un point de vue sociologique réside dans la volonté de mettre les intéressés sous pression. On menace le chômeur, s'il reste sans travail ou sans revenu relativement longtemps, de subir un déclassement social progressif et une exclusion croissante

¹⁶ Il s'agit ici, d'une part, de rappeler les résultats de la distribution d'héroïne contrôlée par l'Etat et d'autre part, de relever le nombre de personnes dépendantes (alcool ou médicaments) qui, sans se faire remarquer davantage, accomplissent normalement leur travail — même parfois dans des postes dirigeants.

– à commencer par la perte de ses droits aux prestations, pour finir avec l'étiquette de «cas social». Le chômage, tel qu'il se présente actuellement dans notre société, est un problème structurel qui ne peut être résolu en menaçant les personnes concernées d'exclusion sociale. Il existe trop peu de places de travail pour l'ensemble des chômeurs; on a beau continuer à mettre ces personnes sous pression, cela n'augmentera pas le nombre de places de travail disponibles.¹⁷ Les responsables des mesures d'intégration sont tout à fait conscients de ce fait, qui les met en conflit avec les impératifs administratifs — c'est-à-dire avec les restrictions d'accès, la limitation dans le temps des programmes, l'interdiction de concurrence (les travaux exécutés dans les programmes ne doivent pas entrer en concurrence avec le «marché du travail primaire»), les diverses exigences des caisses en ce qui concerne les programmes mixtes¹⁸, etc.

8.3 La problématique des mesures relatives au marché du travail selon la LACI

La loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage LACI) a été révisée dans les années 90 et les mesures édictées sont entrées en vigueur en partie le 1^{er} janvier 1996 et en partie le 1^{er} janvier 1997.¹⁹ Les *mesures relatives au marché du travail* constituent un chapitre important de la loi révisée. Ces mesures s'adressent aux chômeurs assurés dont la réinsertion dans le marché du travail est très difficile ou impossible. Elles s'étendent sur trois secteurs, comprenant les *mesures de formation* (cours), les *mesures particulières* (allocations d'initiation, allocations de formation, contribution aux frais de déplacement entre le domicile et le lieu de cours et aux frais de logement et d'entretien à l'endroit où se déroule le cours, encouragement d'une activité indépendante) et l'*emploi temporaire* (participation à des programmes d'occupation). Les mesures relatives au marché du travail sous forme d'emploi temporaire visent à proposer aux personnes au chômage une activité limitée dans le temps pour maintenir ou étendre leur qualification. Les cantons ont été tenus de mettre à disposition, en 1997, quelque 25 000 places de travail annuelles au titre des mesures relatives au marché du travail, qui ont ensuite été réparties entre eux en fonction de leurs nombres d'habitants et de leurs taux de chômage respectifs.

¹⁷ Selon les données du seco, il y avait, en juillet 1999, dans les ORP 162 771 demandeurs d'emplois, mais seulement 15 884 places de travail disponibles répertoriées.

¹⁸ Par exemple, l'AI ne soutient un programme d'occupation au niveau des infrastructures (prestations collectives) qu'à condition qu'au moins 50% des participants soient invalides au sens de la LAI. Une telle exigence administrative pénalise les programmes connaissant une participation fortement mélangée et qui n'atteignent donc pas le taux requis.

¹⁹ On trouvera une bonne récapitulation des mesures relatives au marché du travail ancrées dans la LACI révisée chez Baur et al. 1998.

Baur et al. constatent dans leur rapport que l'ancrage de l'emploi temporaire dans la LACI a donné «le coup d'envoi officiel au marché du travail secondaire en Suisse» (Baur et al. 1998, p. 13). Selon la définition donnée par les auteurs du «marché du travail secondaire», «il s'agit d'un travail subventionné, mais 'normal' du point de vue de la législation du travail, de la législation sociale et des conventions collectives; les critères d'embauche ne sont pas déterminés avant tout par l'offre et la demande, mais par des objectifs de politique d'emploi et de politique sociale; les engagements sont limités dans le temps; les activités se différencient du marché du travail primaire; elles sont 'complémentaires' et non concurrentielles.» (Baur et al. 1998, p. 15; traduction) Selon l'aperçu des différents programmes d'occupation donné par les auteurs²⁰, seul l'emploi temporaire en vertu de la LACI remplit tous les critères du «marché du travail secondaire» mentionnés dans la définition. En revanche, les programmes d'occupation pour les chômeurs en fin de droit et les bénéficiaires de l'aide sociale ainsi que les travaux pour les personnes accomplissant un service civil ne les satisfont que partiellement, et les ateliers pour handicapés comme le travail en prison et dans le cadre de la protection civile pas du tout. Ces trois dernières formes ne font donc pas partie du «marché du travail secondaire», mais de la «poursuite de l'occupation dans le marché du travail complémentaire» (voir Baur et al. 1998, p. 19).

Ces distinctions posent problème non seulement parce qu'elles se traduisent la plupart du temps par une catégorisation implicite des mesures et, partant, des personnes concernées, mais aussi et surtout, parce qu'elles résistent rarement à l'épreuve de la réalité. Ainsi, il convient de souligner que l'emploi temporaire selon la LACI n'est pas, du point de vue du droit social, un travail «normal». Il ne permet pas, aux personnes occupées d'acquérir un nouveau délai-cadre pour le droit aux prestations de l'assurance-chômage. Cet élément est tout sauf négligeable, car il constitue une des raisons essentielles pour lesquelles, en Suisse, un tel nombre de personnes perdent le droit aux prestations de l'assurance-chômage et deviennent des chômeurs en fin de droit (voir également ci-dessus; chap. 2). En comparaison internationale également, on constate que la «solution» suisse ne coule pas de source comme on pourrait le penser. Baur et al. relèvent en comparaison avec les autres pays étudiés (Allemagne, Autriche, France et Pays-Bas): «Dans tous les pays considérés à part la Suisse, la participation à un programme (pour autant que sa durée soit suffisante) fait renaître le droit à des indemnités de chômage.» (Baur et al. 1998, p. 77; traduction).

Dans la mesure où les indemnités journalières «particulières» versées dans le cadre des programmes d'occupation de la LACI sont des salaires, on peut sans doute dire jusqu'à aujourd'hui qu'il s'agit d'un travail «normal» du point de vue de sa rémunération. Toutefois,

²⁰ Il s'agit de l'emploi temporaire selon la LACI, de l'occupation des chômeurs en fin de droit, des bénéficiaires de l'aide sociale, du service civil, des ateliers protégés; du travail en prison, de la protection civile (d'après Baur et al. 1998, p. 16).

les mesures d'économie décidées à la Table ronde de 1998 et approuvées par le Parlement durant la session de printemps 1999 prévoient de supprimer ces indemnités journalières «particulières» ou salaires dès le 1^{er} janvier 2000 pour les remplacer par le maintien du versement d'indemnités journalières normales (au moins 2200 francs).²¹ Cela signifie que le critère du travail «normal» du point de vue de la rémunération disparaîtra et qu'il deviendra toujours plus difficile de parler d'un «travail 'normal' du point de vue du droit social et du droit au salaire» en se référant à l'emploi temporaire selon la LACI.²²

En ce qui concerne le critère de «complémentarité» et de «non-concurrentialité» de la définition du «marché du travail secondaire», Baur et al. soulignent eux-mêmes indirectement qu'il est impossible à respecter: «L'interdiction de toute activité répondant à la loi de l'offre et de la demande sonnerait le glas d'un grand nombre de programmes d'occupation et irait à l'encontre de l'objectif (amélioration des chances de réintégration).» (Baur et al. 1998, p. 118; traduction). En effet, la question se pose de savoir comment préparer la personne assistée à retourner dans le «marché du travail primaire» si elle ne peut pas entrer en concurrence avec lui dans le cadre des programmes d'occupation. Dans un reportage sur les mesures relatives au marché du travail selon la LACI au Tessin, un intervenant a déclaré: «Ce dont l'économie a besoin, c'est de collaborateurs qualifiés et motivés capables de réagir immédiatement aux situations nouvelles. Ce ne sont des aptitudes que l'on acquiert non pas en nettoyant les forêts et les champs, mais dans le cadre de simulations proches de la réalité professionnelle.» (Agenda AM 1/1998, p. 29; traduction). On constate aussi que, paradoxalement, les programmes d'occupation proposés par l'aide sociale et l'assurance-invalidité (ateliers protégés) offrent des conditions souvent plus proches de celles du marché que les emplois temporaires selon la LACI. En résumant de manière caricaturale, on pourrait dire que ce n'est qu'après avoir «prouvé» pendant des années que le marché du travail n'en veut pas que les intéressés ont le droit de démontrer dans le cadre du marché complémentaire du travail qu'ils sont tout à fait capables d'accomplir des tâches proches de celles du marché du travail.

La définition que donnent Baur et al. du «marché du travail secondaire» semble moins s'attacher à décrire les programmes d'occupation existants qu'à énumérer les critères politiques qu'ils doivent respecter. Les auteurs ont entièrement raison lorsqu'ils disent: «La question de savoir si le marché du travail secondaire est compatible avec l'ordre économique

²¹ Voir Agenda MT 6/99: «Nouvelle réglementation pour les programmes d'occupation. Va-t-on vers les travaux forcés?»

²² On peut rappeler ici la devise que s'était donnée l'Association pour la Défense des Chômeurs (ADC) de la Chaux-de-Fonds ADC: «Lutter contre le chômage et non contre les chômeurs». L'ADC est l'organisation qui avait lancé le référendum contre la diminution des indemnités journalières pour chômeurs et qui avait réussi, le 28 septembre 1997, à faire passer ses exigences politiques en votation populaire.

ou s'il perturbe l'économie de marché est très controversée.» (Baur et al. 1998, p. 122; traduction). Mais si l'on admet la définition que les auteurs eux-mêmes donnent du «marché du travail secondaire» («les engagements sont limités dans le temps; les activités se différencient du marché du travail primaire; elles sont 'complémentaires' et 'non concurrentielles'»), la question ne se pose plus: ainsi défini, le «marché du travail secondaire» ne peut poser aucun problème en ce qui concerne l'ordre économique, autrement dit en ce qui concerne le maintien de l'économie de marché.

Qui parle d'ordre économique implique forcément que certaines personnes doivent être rappelées à l'ordre. Baur et al. ne font pas exception à la règle, puisqu'ils déclarent à propos de l'emploi temporaire selon la LACI: «Les réglementations en vigueur ont certainement pour effet d'affaiblir l'effet de hamac' du marché du travail secondaire tel qu'il existe: – l'obligation de continuer à rechercher un emploi et de prouver qu'on s'en acquitte; – la non-ouverture d'un nouveau droit aux indemnités de chômage; – la règle générale du délai de 6 mois.» (Baur et al. 1998, p. 125; traduction). Ces impératifs administratifs ont eux aussi leurs inconvénients: tous les intéressés sans exception, c'est-à-dire ceux également – probablement la majorité – qui n'utilisent pas le «marché du travail secondaire» comme «hamac». Le délai est valable pour eux aussi, et eux aussi deviennent chômeurs en fin de droit à l'échéance du délai-cadre.

8.4 La problématique de l'«effet carrousel» entre la LACI et les programmes d'occupation de l'aide aux chômeurs

Un problème de fond est posé par ces solutions de relais qui prévoient des mesures relatives au marché du travail (semblables à celles de la LACI) dans le cadre de l'aide sociale au sens large: certains cantons offrent cette aide cantonale aux chômeurs avant tout dans la perspective d'une optimisation des coûts; ils lancent des programmes d'occupation d'une année qui permettront aux participants d'acquérir un nouveau délai-cadre LACI et, ainsi, un nouveau droit aux prestations de l'assurance-chômage («effet carrousel»). Selon une étude évaluative de l'aide aux chômeurs du canton de Genève²³, basée toutefois sur l'année 1996, alors que 6 mois suffisaient pour retrouver le droit aux prestations de la LACI, 60-70% des personnes concernées retournaient dans la LACI après les 6 mois que durait alors l'emploi temporaire (2^e tour). Dans le rapport, il est relevé: «... on observe un effet 'carrousel'. Les chômeurs de longue durée font un aller-retour entre des périodes d'indemnisation et des périodes de participation à des programmes d'emploi temporaire.» (page 48). Comme la durée maximale

²³ Commission externe d'évaluation des politiques publiques 1998.

de l'emploi temporaire a été prolongée à 12 mois après la révision de la LACI, l'effet carrousel devrait persister.

Les cantons qui ont mis sur pied des programmes d'occupation d'une année doivent, certes, supporter des coûts plus élevés que s'ils n'offraient que des prestations d'aide sociale, mais ces coûts par personne sont limités à un an et les cantons et communes ne risquent pas (au moins à moyen terme) de devoir assumer une assistance prolongée.²⁴ Pour les intéressés, cette procédure signifie cependant un «stop and go» – et les met donc dans l'impossibilité de se reconstruire une situation à long terme. Certains cantons prévoient expressément la stratégie qui consiste à renvoyer les intéressés (dans l'année à disposition) soit dans le marché du travail, soit dans l'assurance-chômage. Cette seule stratégie est cependant trompeuse, car elle a pour effet qu'on tient moins compte des besoins et des possibilités des personnes concernées. Ainsi conçue, l'aide cantonale aux chômeurs prolonge en quelque sorte la problématique de la LACI où seule une alternative reste ouverte: ou bien retourner dans le marché du travail dans le délai donné, ou alors se retrouver dépendant de l'instance suivante.

Ce problème est également abordé dans le rapport d'évaluation des mesures de réinsertion du canton de Berne. Selon ce rapport, «la controverse se poursuit sur la question de savoir s'il est souhaitable de prendre ou non en compte les jours prestés dans le cadre des MRC dans la durée d'occupation nécessaire à l'acquisition d'un nouveau droit aux prestations de la LACI. L'objectif de réinsertion implique que l'aptitude au placement, qui est la condition d'admission, fasse l'objet d'un examen approfondi. L'«effet carrousel» (affectation dans le but unique de l'acquisition d'un nouveau droit aux prestations de la LACI) doit être évité par un examen approfondi de l'aptitude au placement.»²⁵ (traduction). Il convient d'ajouter qu'on peut également éviter l'«effet carrousel» en prenant en compte les jours prestés dans la durée nécessaire à l'ouverture d'un nouveau délai-cadre LACI. Cette approche ne se traduit pas obligatoirement par un transfert dans la LACI ni, partant, par un examen de l'«aptitude au placement».

Dans leurs mesures d'aide aux chômeurs, d'autres cantons renoncent consciemment à «réadresser» les chômeurs en fin de droits à l'assurance-chômage après ce délai d'un an en leur donnant la possibilité de participer plus de 12 mois aux programmes cantonaux d'occupation. Ces cantons montrent ainsi qu'ils ne se contentent pas d'appliquer une mesure administrative se fondant sur des considérations de politique financière, mais qu'ils essaient de donner aux chômeurs de longue durée une possibilité de réintégrer le monde du travail et si possible à long terme.

²⁴ Cela toutefois seulement à la condition que le salaire assuré, en cas de retour dans la LACI, soit suffisant pour garantir le minimum d'existence. Sinon, les intéressés auront alors besoin des prestations de l'aide sociale en plus des prestations d'assurance.

²⁵ Evaluation der kantonalen Wiedereingliederungsmassnahmen (KWM) von nicht mehr Versicherten in den Arbeitsprozess. Schlussbericht vom 31.3.98 z.H. der gemeinsamen Arbeitsgruppe KIGA/Fürsorgeamt. Verfasst von KEK Consultants Zürich, p. 11.

8.5 La problématique de la catégorisation interne des participants aux programmes

Tecklenburg donne un excellent exemple de la problématique de la catégorisation interne des participants aux programmes en se référant au RMR vaudois. Comme nous l'avons vu au chap. 4.2, le «revenu minimum de réinsertion RMR» du canton de Vaud est subdivisé en deux mesures: d'une part, la réinsertion *professionnelle*, qui est encouragée par les bureaux d'aide sociale en collaboration avec les ORP, et d'autre part la réintégration *sociale*, qui est soutenue par les centres sociaux régionaux. Comme l'explique Tecklenburg, deux départements cantonaux sont chargés de la mise en œuvre du RMR: «Le Département de la santé et des affaires sociales (DSAS) surveille, en plus du versement des prestations d'assistance, les mesures d'intégration sociale, alors que le Département de l'économie est compétent en matière de mesures d'insertion professionnelle. Concrètement, cela veut dire que les ORP qui dépendent du Département de l'économie doivent encadrer les personnes pour lesquelles des mesures d'insertion professionnelle sont prévues, alors que les centres sociaux régionaux qui dépendent du DSAS organisent les mesures d'intégration sociale. Les dispositions légales formelles prévoient que les ORP doivent encadrer les personnes aptes au placement et les centres sociaux celles qui ne le sont pas. (...) La définition de l'aptitude au placement se réfère directement à la LACI.» (Tecklenburg 1999, p. 135; traduction). Ensuite, Tecklenburg aborde une problématique évidente du modèle vaudois, qui a, d'un côté, la prétention d'offrir des mesures d'intégration globales, tout en les subdivisant de nouveau par la suite: «Sans doute, les dispositions (sur l'aptitude au placement) contenues (dans la LACI) sont d'un côté justifiées, car elles définissent, dans le cadre d'une assurance sociale, le droit (administratif) au paiement d'indemnités journalières, mais d'un autre côté, elles ne sont pas là pour déterminer le type de mesures d'intégration. La reprise de ces dispositions administratives présente toutefois des difficultés dans le cadre d'un modèle de réinsertion. Ni les travailleurs sociaux ni les conseillers des ORP ne sont prêts – eu égard aux conséquences psychologiques pour les personnes concernées – à déclarer une inaptitude définitive à l'emploi.» (Tecklenburg 1999, p. 135; traduction).

Il faut en tous les cas renoncer à tenter de fixer le type des mesures d'intégration par rapport au critère de l'aptitude au placement. Non seulement il est discutable du point de vue psychologique de déclarer quelqu'un définitivement inapte au placement ou inapte à l'emploi, mais c'est aussi une pratique objectivement douteuse sinon contraire aux droits de l'homme. A juste titre, Tecklenburg relève que ce critère (administratif) pour déterminer le juste type de mesures d'intégration n'apporte rien, et qu'il ne présente que des difficultés. En effet, il devrait s'agir sans exception de proposer aux personnes assistées les mesures les plus utiles pour leur intégration. Tecklenburg a une idée très précise à ce sujet: «Si on met au contraire

l'accent sur la participation et l'intégration de la personne concernée, l'activité devrait coïncider avec ses intérêts, ses aptitudes et ses aspirations, car l'objectif premier est dans ce cas de trouver la mesure la plus adéquate pour sa réinsertion. Dans notre société, où le statut social dépend essentiellement du statut professionnel, il faudrait par ailleurs que ces activités bénéficient d'un statut positif et d'une reconnaissance sociale. Cela implique qu'elles soient de haute qualité et, le cas échéant, comparables avec des activités professionnelles 'réelles'.» (Tecklenburg 1999, p. 138; traduction).

Il est intéressant de constater que le problème de la catégorisation (administrative) des personnes assistées ressort précisément du modèle vaudois, plus ouvert au niveau du droit de participer que tout autre modèle cantonal. Il réapparaît cependant dans tous les autres modèles – et cela dès que l'on ne s'intéresse plus à une seule instance compétente de prime abord pour une catégorie déterminée de personnes assistées, et que l'on étend son examen à ce qui se passe dans les divers points de contact entre les diverses instances.

8.6 Le danger du travail obligatoire et du «workfare»

Au sujet des mesures d'intégration dans le secteur de l'aide sociale, on peut dire de manière générale que le but du placement dans le «marché du travail primaire» y est en retrait, et qu'il est plutôt question de maintenir ou d'encourager les aptitudes à la vie en société des intéressés par des programmes ou des mesures individuelles et de leur donner une structure quotidienne réglée. Dans ce cas également, l'idée d'intégration est au premier plan et déjà on parle fréquemment de succès lorsque les bénéficiaires de l'aide sociale parviennent, par le biais d'un engagement dans un programme d'occupation, à (re)trouver le sentiment de leur valeur et de celle de leurs prestations. Toutefois, cette valeur doit également se fonder sur une base objective. En fait, les programmes de l'aide sociale courent le risque de n'être engagés que pour des raisons de légitimation sociale dans le sens du «workfare» (selon la devise: «Voyez, même les assistés de l'aide sociale travaillent») et de ne pas accorder d'attention aux besoins et aux possibilités des intéressés. C'est pourquoi il ne saurait être question dans le cadre de l'aide sociale – pour ainsi dire par effet de miroir de la 'pensée unique' de la LACI concernant la réinsertion la plus rapide possible dans le «marché du travail primaire» – de laisser de côté le droit à l'intégration. Ce serait un énorme pas en arrière que de contraindre les chômeurs à travailler en les menaçant de diminuer voire de supprimer les prestations de l'aide sociale. La devise n'est pas «le travail à tout prix»; les mesures doivent avoir pour but de permettre l'intégration (durable) des personnes concernées. Il est ainsi nécessaire de concevoir des programmes d'occupation aussi proches que possible des conditions de travail, de chercher des possibilités d'occupation progressistes, de payer des salaires corrects aux personnes

occupées et d'instaurer – dans une mesure conciliable avec les conditions données – une relation fondée sur le respect réciproque²⁶ entre l'instance responsable de l'aide sociale et les personnes assistées.

8.7 Plaidoyer pour des mesures d'intégration exemptes de menace d'exclusion sociale

Le but des mesures d'intégration ne peut pas être de (ré)intégrer à tout prix et le plus rapidement possible les intéressés et de les amener ainsi dans le segment précaire du «marché du travail primaire». ²⁷ Cela conduirait à une situation guère différente de celle d'une pression sur les salaires dans ce segment et à un mouvement continu entre emplois précaires et chômage. Pour être efficaces à long terme, les mesures d'intégration doivent soit procurer de nouvelles capacités utilisables dans le marché soit viser une intégration dans des entreprises tournées vers le marché complémentaire du travail²⁸.

Il vaudrait réellement la peine de renoncer à concevoir des mesures de lutte contre le chômage de longue durée selon des critères administratifs (entraînant forcément l'exclusion et qui font effet de sanctions), pour les axer plus sur la personne (sans menace d'exclusion sociale). L'élément central de cette conception est la mise sur pied d'une offre étendue de mesures d'intégration comme ce qui est recherché dans le cadre du marché complémentaire du travail. Ces offres sont ouvertes en principe à toutes les personnes qui ont besoin d'un soutien pour leur intégration professionnelle et sociale et participent volontairement à l'une des mesures en question.²⁹ Les offres les plus variées sont à disposition (de niveau élevé ou de plus bas niveau); la rémunération des travaux exécutés dans le cadre des programmes peut varier selon les exigences. A part cette différenciation de contenu – une caractéristique aussi du «marché du travail primaire» –, il n'est procédé à aucune catégorisation des participants. Cela signifie que la distinction disparaît d'entre les mesures de réinsertion en vertu de la LACI, de la LAI, des lois cantonales sur l'aide aux chômeurs, des lois spéciales sur la réinsertion et des lois sur

²⁶ Voir à ce sujet: Amt für Jugend- und Sozialhilfe 1999.

²⁷ Carlo Knöpfel parle de la «marge du marché du travail» (Rand des Arbeitsmarktes) et formule la thèse suivante au sujet de son évolution: «La segmentation du marché du travail se poursuit. Il en résulte un segment précaire qui est caractérisé par une insécurité de l'emploi, une situation problématique d'occupation, de bas revenus et de faibles perspectives de promotion.» (Knöpfel 1999: p. 6; traduction). Voir aussi Caritas Suisse 1998.

²⁸ Pedergrana et Leibundgut ont défini le marché complémentaire du travail de la manière suivante: «Le marché complémentaire du travail est un 'forum' pour toutes les offres publiques, d'utilité publique ou privées et pour la demande en activités, rémunérées ou non, dont l'objectif est soit une insertion professionnelle, soit une insertion professionnelle avec un encadrement personnel, soit enfin une intégration sociale.» (Pedergrana/Leibundgut 1997) Cette définition a deux points forts: d'une part, le but du marché complémentaire du travail en est l'élément central – c'est-à-dire l'intégration à rechercher –, d'autre part, elle écarte toute exigence administrative visant à limiter les projets dans le temps, à interdire la concurrence, etc.

²⁹ Quiconque ne peut ou ne veut participer à une mesure et ne parvient pas à couvrir son minimum d'existence a droit, de la part de l'aide sociale, à un soutien garantissant son existence.

l'aide sociale. On peut penser à remplacer toutes ces bases légales par une loi fédérale prévoyant des mesures relatives au marché du travail en vue de l'intégration des chômeurs de longue durée, et à faire appel à la Confédération, aux cantons et aux communes pour financer ces mesures de manière solidaire.

On pourrait ainsi créer les conditions propices pour décharger l'aide sociale au sens étroit: «L'aide sociale au sens étroit (aide économique et personnelle fournie individuellement) se heurte à des limites chaque fois que des situations problématiques de nature structurelle (par exemple le chômage de longue durée, l'absence de formation ou la fausse qualification professionnelle) sont les causes principales de la nécessité à recourir à l'aide sociale.» (Ruder 1999, p. 122 s.; traduction). Car le chômage de longue durée en tant que cause des besoins en aide sociale ne peut être combattu de manière adéquate qu'à condition que tous les échelons étatiques garantissent en commun des mesures d'intégration axées sur la personne et sans menace d'exclusion sociale.

Bibliographie

- Aeppli D. C., Hoffmann B., Theiss R. (1998): Ausgesteuerte in der Schweiz. Ein Situationsbericht. Publikation der Ausgleichsstelle für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit, Bern. Verlag Haupt.
- Amt für Jugend- und Sozialhilfe Zürich (1999): Gegenseitigkeit in der Sozialarbeit. Ein Arbeitspapier. Januar 1999.
- Baur R., Duvinage F., Albert, N., van de Vijfeijken L. (1998): Zweiter Arbeitsmarkt in der Schweiz. Publikation der Ausgleichsstelle für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit, Bern. Verlag Haupt.
- Caritas Suisse (1998): Working poor: ils sont pauvres et pourtant ils travaillent. Prise de position de Caritas Suisse. Editions Caritas, Lucerne.
- Commission externe d'évaluation des politiques publiques (1998): «Chômeurs en fin de droit. Evaluation de la politique cantonale d'emploi temporaire», Genève, le 1er septembre 1998.
- Conférence suisse des institutions d'action sociale (1997): Aide sociale: concepts et normes de calcul. Recommandations à l'intention des autorités d'aide sociale des cantons, des communes, de la Confédération et des institutions sociales privées. CSIAS, Berne.
- Evaluation der kantonalen Wiedereingliederungsmassnahmen (KWM) von nicht mehr Versicherten in den Arbeitsprozess. Schlussbericht vom 31.3.98 z.H. der gemeinsamen Arbeitsgruppe KIGA/Fürsorgeamt des Kantons Bern. Verfasst von KEK Consultants Zürich.
- Evaluationsbericht: «Arbeit statt Fürsorge (AfS) Evaluation 1998», Stadt Bern, verfasst von Bernhard Wenger, KEK Consultants, Zürich, 16.10.98.
- Fluder R., Stremlow J. (1999): Armut und Bedürftigkeit. Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen. Bern: Haupt.
- Knöpfel C. (1999): «Ergänzender Arbeitsmarkt. Arbeitsintegration von Menschen am Rande der Arbeitsgesellschaft: Rahmenbedingungen, Modelle und Massnahmen». Vortrag im Rahmen der gleichnamigen Tagung des Vereins Arbeit und Bildung (Caritas Basel-Stadt), Basel, 29.3.1999 (mimeo).
- Office fédéral de la statistique (1997): Inventar der bedarfsabhängigen Sozialleistungen in den 26 Kantonen der Schweiz (in Papierform und auf EDV). Erstellt von Prognos AG (Basel) im Auftrag des Bundesamts für Statistik; Stand: 3. Quartal 1997.
- Pedergnana M., Leibundgut U. (1997): Positionen und Perspektiven zum 'ergänzenden Arbeitsmarkt' in der Stadt Zürich. Entwurf. Sozialdepartement der Stadt Zürich.
- Ruder R. (1999): Existenzsicherung durch Sozialhilfe? Die Bedeutung der SKOS-Richtlinien. In: Caritas Schweiz (Hrsg.), Sozialalmanach 1999: Existenzsicherung in der Schweiz, Caritas-Verlag, Luzern 1999: S.117-130.
- Tecklenburg U. (1997): Les nouveaux modèles cantonaux d'aide sociale: prestations et contre-prestations. In: Sécurité sociale 1/1997.

- Tecklenburg U. (1999): Leistungs- und Gegenleistungsmodelle auf kantonaler Ebene. In: Caritas Schweiz (Hrsg.), Sozialalmanach 1999: Existenzsicherung in der Schweiz, Caritas-Verlag, Luzern 1999: S.131-144.
- Wyss K. (1997): Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration von Langzeitarbeitslosen bzw. SozialhilfeempfängerInnen. Ergebnisse einer Befragung in 26 Kantonen und grösseren deutschschweizer Städten. SKOS, Bern.
- Wyss K. (1999): Sozialhilfe – eine tragende Säule der sozialen Sicherheit? Ein Überblick über die in der Schweiz ausgerichteten bedarfsabhängigen Sozialleistungen. Bundesamt für Statistik: info:social Nr. 1. Fakten zur sozialen Sicherheit.

Beiträge zur sozialen Sicherheit

In dieser Reihe veröffentlicht das Bundesamt für Sozialversicherung Forschungsberichte (fett gekennzeichnet) sowie weitere Beiträge aus seinem Fachgebiet. Bisher wurden publiziert:

Aspects de la sécurité sociale

Sous ce titre, l'Office fédéral des assurances sociales publie des rapports de recherche (signalés en gras) ainsi que d'autres contributions relevant de son champ d'activité. Ont déjà été publiés:

Aspetti della sicurezza sociale

Sotto questo titolo, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali pubblica dei rapporti di ricerca (segnalati in grassetto) nonché altri contributi inerenti alla sua sfera d'attività. La maggior parte dei rapporti appare in tedesco e in francese.

	Bezugsquelle Bestellnummer Source N° de commande
Forschungsbericht: Wolfram Fischer, Möglichkeiten der Leistungsmessung in Krankenhäusern: Überlegungen zur Neugestaltung der schweizerischen Krankenhausstatistik. Nr. 1/94	EDMZ* 318.010.1/94 d
Rapport de recherche: Wolfram Fischer, Possibilités de mesure des Prestations hospitalières: considérations sur une réorganisation de la statistique hospitalière. N° 1/94	OCFIM* 318.010.1/94 f
Rapport de recherche: André Bender, M. Philippe Favarger, Dr. Martin Hoesli: Evaluation des biens immobiliers dans les institutions de prévoyance. N° 2/94	OCFIM* 318.010.2/94 f
Forschungsbericht: Hannes Wüest, Martin Hofer, Markus Schweizer: Wohneigentumsförderung – Bericht über die Auswirkungen der Wohneigentumsförderung mit den Mitteln der beruflichen Vorsorge. Nr. 3/94	EDMZ* 318.010.3/94 d
Forschungsbericht: Richard Cranovsky: Machbarkeitsstudie des Technologiebewertungsregister. Nr. 4/94	EDMZ* 318.010.4/94 d
Forschungsbericht: BRAINS: Spitex-Inventar. Nr. 5/94	EDMZ* 318.010.5/94 d
Rapport de recherche: BRAINS: Inventaire du Spitex. N° 5/94	OCFIM* 318.010.5/94 f
Forschungsbericht: Jacob van Dam, Hans Schmid: Insolvenzversicherung in der beruflichen Vorsorge. Nr. 1/95	EDMZ* 318.010.1/95 d

* EDMZ = Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern

* OCFIM = Office fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Berne

* UCFSM = Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale, 3000 Berna

** BSV = Bundesamt für Sozialversicherung, Informationsdienst, 3003 Bern

** OFAS = Office fédéral des assurances sociales, Service d'information, 3003 Berne

** UFAS = Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Servizio informazione, 3003 Berna

	Bezugsquelle Bestellnummer Source N° de commande
Forschungsbericht: BASS: Tobias Bauer. Literaturrecherche: Modelle zu einem garantierten Mindesteinkommen. Nr. 2/95	EDMZ* 318.010.2/95 d
Forschungsbericht: IPSO: Peter Farago. Verhütung und Bekämpfung der Armut: Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Massnahmen. Nr. 3/95	EDMZ* 318.010.3/95 d
Rapport de recherche: IPSO: Peter Farago. Prévenir et combattre la pauvreté: forces et limites des mesures prises par l'Etat. N° 3/95	OCFIM* 318.010.3/95 f
Bericht des Eidgenössischen Departementes des Innern zur heutigen Ausgestaltung und Weiterentwicklung der schweizerischen 3-Säulen-Konzeption der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Oktober 1995	EDMZ* 318.012.1/95 d
Rapport du Département fédéral de l'intérieur concernant la structure actuelle et le développement futur de la conception helvétique des trois piliers de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité. Octobre 1995	OCFIM* 318.012.1/95 f
Rapporto del Dipartimento federale dell'interno concernente la struttura attuale e l'evoluzione futura della concezione svizzera dei 3 pilastri della previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità. Ottobre 1995	UCFSM* 318.012.1/95 i
Universität Zürich, Interdisziplinäre Vorlesungsreihe 1995/96: Das neue KVG – Was ändert sich im Gesundheitswesen? Die Referate. Teil I	BSV** 96.217
Universität Zürich, Interdisziplinäre Vorlesungsreihe 1995/96: Das neue KVG – Was ändert sich im Gesundheitswesen? Die Referate. Teil II	BSV** 96.538
Interdepartementale Arbeitsgruppe "Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen" (IDA FiSo 1): Bericht über die Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen (unter besonderer Berücksichtigung der demographischen Entwicklung). Nr. 1/96	EDMZ* 318.012.1/96 d
Groupe de travail interdépartemental "Perspectives de financement des assurances sociales" (IDA FiSo): Rapport sur les perspectives de financement des assurances sociales (eu égard en particulier à l'évolution démographique). N° 1/96	OCFIM* 318.012.1/96 f
Forschungsbericht: Laura Cardia-Vonèche et al.: Familien mit alleinerziehenden Eltern. Nr. 1/96	EDMZ* 318.010.1/96 d
Rapport de recherche: Laura Cardia-Vonèche et al.: Les familles monoparentales. N° 1/96	OCFIM* 318.010.1/96 f
Bericht der Arbeitsgruppe "Datenschutz und Analysenliste / Krankenversicherung". Nr. 2/96	BSV** 96.567
Rapport du groupe de travail "Protection des données et liste des analyses / assurance-maladie". N° 2/96	OFAS** 96.568

* EDMZ	= Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern
* OCFIM	= Office fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Berne
* UCFSM	= Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale, 3000 Berna
** BSV	= Bundesamt für Sozialversicherung, Informationsdienst, 3003 Bern
** OFAS	= Office fédéral des assurances sociales, Service d'information, 3003 Berne
** UFAS	= Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Servizio informazione, 3003 Berna

	Bezugsquelle Bestellnummer Source N° de commande
Berufliche Vorsorge: Neue Rechnungslegungs- und Anlagevorschriften; Regelung des Einsatzes der derivativen Finanzinstrumente; Verordnungstext / Erläuterungen / Fachempfehlungen. Nr. 3/96	EDMZ* 318.010.3/96 d
Prévoyance professionnelle: Nouvelles prescriptions en matière d'établissement des comptes et de placements. Réglementation concernant l'utilisation des instruments financiers dérivés. Texte de l'ordonnance / commentaire / recommandations. N° 3/96	OCFIM* 318.010.3/96 f
Previdenza professionale: Nuove prescrizioni in materia di rendiconto e di investimenti. Regolamentazione concernente l'impiego di strumenti finanziari derivati. N° 3/96	UCFSM* 310.010.3/96 i
Forschungsbericht: Martin Wechsler, Martin Savioz: Umverteilung zwischen den Generationen in der Sozialversicherung und im Gesundheitswesen. Nr. 4/96	EDMZ* 318.010.4/96 d
Forschungsbericht: Wolfram Fischer: Patientenklassifikationssysteme zur Bildung von Behandlungsfallgruppen im stationären Bereich. Nr. 1/97	EDMZ* 318.010.1/97 d
Forschungsbericht: Infrac: Festsetzung der Renten beim Altersrücktritt und ihre Anpassung an die wirtschaftliche Entwicklung. Überblick über die Regelungen in der EU. Nr. 2/97	EDMZ* 318.010.2/97 d
Forschungsbericht: Heinz Schmid: Prämiengenehmigung in der Krankenversicherung. Expertenbericht. Nr. 3/97	EDMZ* 318.010.3/97 d
Rapport de recherche: Heinz Schmid: Procédure d'approbation des primes dans l'assurance-maladie. Expertise. N° 3/97	OCFIM* 318.010.3/97 f
Forschungsbericht: Eine Zusammenarbeit zwischen IPSO und Infrac: Perspektive der Erwerbs- und Lohnquote. Nr. 4/97	EDMZ* 318.010.4/97 d
Forschungsbericht: Stefan Spycher, BASS: Auswirkungen von Regelungen des AHV-Rentenalters auf die Sozialversicherungen, den Staatshaushalt und die Wirtschaft. Nr. 5/97	EDMZ* 318.010.5/97 d
Forschungsbericht: Günther Latzel, Christoph Andermatt, Rudolf Walther, BRAINS: Sicherung und Finanzierung von Pflege- und Betreuungsleistungen bei Pflegebedürftigkeit. Band I und II. Nr. 6/97	EDMZ* 318.010.6/97 d

* EDMZ	= Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern
* OCFIM	= Office fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Berne
* UCFSM	= Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale, 3000 Berna
** BSV	= Bundesamt für Sozialversicherung, Informationsdienst, 3003 Bern
** OFAS	= Office fédéral des assurances sociales, Service d'information, 3003 Berne
** UFAS	= Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Servizio informazione, 3003 Berna

	Bezugsquelle Bestellnummer Source N° de commande
Interdepartementale Arbeitsgruppe "Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen (IDA FiSo) 2": Analyse der Leistungen der Sozialversicherungen; Konkretisierung möglicher Veränderungen für drei Finanzierungsszenarien.	EDMZ* 318.012.1/97 d
Groupe de travail interdépartemental "Perspectives de financement des assurances sociales (IDA FiSo) 2": Analyse des prestations des assurances sociales; Concrétisation de modifications possibles en fonction de trois scénarios financiers.	OCFIM* 318.012.1/97 f

- | |
|---|
| <p>* EDMZ = Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern</p> <p>* OCFIM = Office fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Berne</p> <p>* UCFSM = Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale, 3000 Berna</p> <p>** BSV = Bundesamt für Sozialversicherung, Informationsdienst, 3003 Bern</p> <p>** OFAS = Office fédéral des assurances sociales, Service d'information, 3003 Berne</p> <p>** UFAS = Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Servizio informazione, 3003 Berna</p> |
|---|

	Bezugsquelle Bestellnummer Source N° de commande
Publikationen zur Untersuchung "Neue Formen der Krankenversicherung"	
Publications relatives à l'étude des nouvelles formes d'assurance-maladie	
Übersicht – Synthèse	
Forschungsbericht: Rita Baur, Wolfgang Hunger, Klaus Kämpf, Johannes Stock (Prognos AG): Evaluation neuer Formen der Krankenversicherung. Synthesebericht. Nr. 1/98	EDMZ* 318.010.1/98 d
Rapport de recherche: Rita Baur, Wolfgang Hunger, Klaus Kämpf, Johannes Stock (Prognos AG): Rapport de synthèse: Evaluation des nouveaux modèles d'assurance-maladie. N° 1/98	OCFIM* 318.010.1/98 f
Materialienberichte / Befragungen – Dossiers techniques / Enquêtes	
Forschungsbericht: Rita Baur, Doris Eyett (Prognos AG): Die Wahl der Versicherungsformen. Untersuchungsbericht 1. Nr. 2/98	EDMZ* 318.010.2/98 d
Forschungsbericht: Rita Baur, Doris Eyett (Prognos AG): Bewertung der ambulanten medizinischen Versorgung durch HMO-Versicherte und traditionell Versicherte. Untersuchungsbericht 2. Nr. 3/98	EDMZ* 318.010.3/98 d
Forschungsbericht: Rita Baur, Doris Eyett (Prognos AG): Selbstgetragene Gesundheitskosten. Untersuchungsbericht 3. Nr. 4/98	EDMZ* 318.010.4/98 d
Forschungsbericht: Rita Baur, Armin Ming, Johannes Stock, Peter Lang (Prognos AG): Struktur, Verfahren und Kosten der HMO-Praxen. Untersuchungsbericht 4. Nr. 5/98	EDMZ* 318.010.5/98 d
Forschungsbericht: Johannes Stock, Rita Baur, Peter Lang (Prognos AG); Prof. Dr. Dieter Conen: Hypertonie-Management. Ein Praxisvergleich zwischen traditionellen Praxen und HMOs. Nr. 6/98	EDMZ* 318.010.6/98 d
Materialienberichte – Dossiers techniques	
Forschungsbericht: Stefan Schütz et al.: Neue Formen der Krankenversicherung: Versicherte, Leistungen, Prämien und Kosten. Ergebnisse der Administrativdatenuntersuchung, 1. Teil. Nr. 7/98	EDMZ* 318.010.7/98 d
Forschungsbericht: Herbert Känzig et al.: Neue Formen der Krankenversicherung: Alters- und Kostenverteilungen im Vergleich zu der traditionellen Versicherung. Ergebnisse der Administrativdatenuntersuchung, 2. Teil. Nr. 8/98	EDMZ* 318.010.8/98 d
Rapport de recherche: Gabriel Sottas et al.: Données administratives de l'assurance-maladie: Analyse de qualité, statistique élémentaire et base pour les exploitations. N° 9/98	OCFIM* 318.010.9/98 f
Die Fragebogen der Versichertenbefragung (5 Teile) sind erhältlich bei: Bundesamt für Sozialversicherung, Sektion Statistik, Hr. Herbert Känzig, 3003 Bern (Tel. 031 / 322 91 48)	

- * EDMZ = Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern
- * OCFIM = Office fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Berne
- * UCFSM = Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale, 3000 Berna
- ** BSV = Bundesamt für Sozialversicherung, Informationsdienst, 3003 Bern
- ** OFAS = Office fédéral des assurances sociales, Service d'information, 3003 Berne
- ** UFAS = Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Servizio informazione, 3003 Berna

	Bezugsquelle Bestellnummer Source N° de commande
Forschungsbericht: Tobias Bauer, (BASS): Kinder, Zeit und Geld. Eine Analyse der durch Kinder bewirkten finanziellen und zeitlichen Belastungen von Familien und der staatlichen Unterstützungsleistungen in der Schweiz Mitte der Neunziger Jahre. Nr. 10/98	EDMZ* 318.010.10/98 d
Forschungsbericht: Tobias Bauer (BASS): Auswirkungen von Leistungsveränderungen bei der Arbeitslosenversicherung. Im Auftrag der IDA FiSo 2. Nr. 11/98	EDMZ* 318.010.11/98 d
Forschungsbericht: Stefan Spycher (BASS): Auswirkungen von Leistungsveränderungen bei der Witwenrente. Im Auftrag der IDA FiSo 2. Nr. 12/98	EDMZ* 318.010.12/98 d
Forschungsbericht: André Müller, Felix Walter, Renger van Nieuwkoop (ECOPLAN); Stefan Felder: Wirtschaftliche Auswirkungen von Reformen der Sozialversicherungen. DYNASWISS – Dynamisches allgemeines Gleichgewichtsmodell für die Schweiz. Im Auftrag der IDA FiSo 2. Nr.13/98	EDMZ* 318.010.13/98 d
Forschungsbericht: S.P. Mauch, R. Iten, S. Banfi, D. Bonato, T. von Stokar (INFRAS); B. Schips, Y. Abrahamsen (KOF/ETH): Wirtschaftliche Auswirkungen von Reformen der Sozialversicherungen. Schlussbericht der Arbeitsgemeinschaft INFRAS/KOF. Im Auftrag der IDA FiSo 2. Nr. 14/98	EDMZ* 318.010.14/98 d
Forschungsbericht: Spartaco Greppi, Raymond Rossel, Wolfram Strüwe (BFS): Der Einfluss des neuen Krankenversicherungsgesetzes auf die Finanzierung des Gesundheitswesens. Bericht im Rahmen der Wirkungsanalyse KVG. Nr. 15/98	EDMZ* 318.010.15/98 d
Rapport de recherche: Spartaco Greppi, Raymond Rossel, Wolfram Strüwe (OFS): Les effets de la nouvelle loi sur l'assurance-maladie dans le financement du système de santé. Rapport établi dans le cadre de l'analyse des effets de la LAMal. N° 15/98	OCFIM* 318.010.15/98 f
Bundesamt für Sozialversicherung (Herausgeber), Forum 1998 über das Rentenalter / sur l'âge de la retraite. Die Referate / Les exposés des conférenciers (April/avril 1998), Nr. 16/98	EDMZ* 318.010.16/98 df
Forschungsbericht: Robert E. Leu, Stefan Burri, Peter Aregger: Armut und Lebensbedingungen im Alter. Nr. 17/98	EDMZ* 318.010.17/98 d
Prof. Dr. Thomas Koller: Begünstigtenordnung zweite und dritte Säule. Gutachten. Nr. 18/98	EDMZ* 318.010.18/98 d
Prof. Dr. Thomas Koller: L'ordre des bénéficiaires des deuxième et troisième piliers. Rapport d'expertise. N° 18/98	OCFIM* 318.010.18/98 f

* EDMZ = Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern
* OCFIM = Office fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Berne
* UCFSM = Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale, 3000 Berna
** BSV = Bundesamt für Sozialversicherung, Informationsdienst, 3003 Bern
** OFAS = Office fédéral des assurances sociales, Service d'information, 3003 Berne
** UFAS = Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Servizio informazione, 3003 Berna

	Bezugsquelle Bestellnummer Source N° de commande
Forschungsbericht: Mikroökonomische Effekte der 1. BVG-Revision. Schlussbericht. INFRAS. Nr. 19/98 d	EDMZ* 318.010.19/98 d
Rapport de recherche: INFRAS: Effets microéconomiques de la 1 ^{re} révision de la LPP. Rapport final N° 19/98	OCFIM* 318.010.19/98 f
Forschungsbericht: Makroökonomische Effekte der 1. BVG-Revision. Schlussbericht. KOF/ETHZ, Zürich. Nr. 20/98 d	EDMZ* 318.010.20/98 d
Rapport de recherche: KOF/ETHZ: Effets macroéconomiques de la 1 ^{re} révision de la LPP. Rapport final N° 20/98	OCFIM* 318.010.20/98 f
Forschungsbericht: Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen; Dr. Andreas Balthasar; Interface Institut für Politikstudien; Nr. 21/98 d	EDMZ* 318.010.21/98 d
Rapport de recherche: Dr. Andreas Balthasar (Interface Institut d'études politiques): Efficacité sociopolitique de la réduction de primes dans les cantons. N° 21/98	OCFIM* 318.010.21/98 f
Forschungsbericht: Stefan Spycher (BASS): Wirkungsanalyse des Risikoausgleichs in der Krankenversicherung. Nr. 1/99	EDMZ* 318.010.1/99 d
Forschungsbericht: Kurzfassung von 1/99. Nr. 2/99	EDMZ* 318.010.2/99 d
Rapport de recherche: Condensé du n° 1/99. N° 2/99	OCFIM* 318.010.2/99 f
Rapport de recherche: Institut de santé et d'économie ISE en collaboration avec l'Institut du Droit de la Santé IDS: Un carnet de santé en Suisse? Etude d'opportunité. N° 3/99	OCFIM* 318.010.3/99 f
Forschungsbericht: Inhaltsanalyse von Anfragen bei PatientInnen- und Versichertenorganisationen. Dr. med. Karin Faisst MPH, Dr. med. Julian Schilling, Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Zürich. Nr.4/99	OCFIM* 318.010.4/99 d
Bundesamt für Sozialversicherung (Herausgeber). Bedarfsleistungen an Eltern. Öffentliche Fachtagung, Referate / Congrès de spécialistes ouvert, Exposés. Zürich. Nr. 5/99	OCFIM* 318.010.5/99 df
Forschungsbericht: Die ärztliche Beurteilung und ihre Bedeutung im Entscheidungsverfahren über einen Rentenanspruch in der Eidg. Invalidenversicherung. Ruth Bachmann, Cornelia Furrer (Interface, Institut für Politikstudien). Nr. 6/99	EDMZ* 318.010.6/99 d

* EDMZ = Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern

* OCFIM = Office fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Berne

* UCFSM = Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale, 3000 Berna

** BSV = Bundesamt für Sozialversicherung, Informationsdienst, 3003 Bern

** OFAS = Office fédéral des assurances sociales, Service d'information, 3003 Berne

** UFAS = Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Servizio informazione, 3003 Berna

	Bezugsquelle Bestellnummer Source N° de commande
Forschungsbericht: Christopher Prinz, Europäisches Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung, Wien: Invalidenversicherung: Europäische Entwicklungstendenzen zur Invalidität im Erwerbsalter. Band 1 (Vergleichende Synthese). Nr. 7/99	EDMZ * 318.010.7/99 d
Forschungsbericht: siehe Nr. 7/99. Band 2 (Länderprofile). Nr. 8/99	EDMZ * 318.010.8/99 d
Forschungsbericht: Bekämpfung sozialer Ausgrenzung. Band 3. Sozialhilfe in Kanada und in der Schweiz. (OECD). Nr. 9/99	EDMZ * 318.010.9/99 d
Forschungsbericht: Karin Faisst, Julian Schilling, Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Zürich: Qualitätssicherung – Bestandesaufnahme. Nr. 10/99	EDMZ * 318.010.10/99 d
Forschungsbericht: Neue Finanzordnung mit ökologischen Anreizen: Entlastung über Lohn- und MWST-Prozente? Ecoplan. Nr. 1/00	EDMZ * 318.010.1/00 d
Forschungsbericht: Freie Wahl der Pensionskasse: Teilbericht. PRASA. Nr. 2/00	EDMZ * 318.010.2/00 d
Forschungsbericht: Stefan Spycher, BASS: Reform des Risikoausgleichs in der Krankenversicherung? Studie 2: Empirische Prüfung von Vorschlägen zur Optimierung der heutigen Ausgestaltung. Nr. 3/00	EDMZ * 318.010.3/00 d
Forschungsbericht: Wilhelmine Stürmer, Daniela Wendland, Ulrike Braun, Prognos: Veränderungen im Bereich der Zusatzversicherung aufgrund des KVG. Nr. 4/00	EDMZ * 318.010.4/00 d
Forschungsbericht: Spartaco Greppi, Heiner Ritzmann, Raymond Rossel, Nicolas Siffert, Bundesamt für Statistik: Analyse der Auswirkungen des KVG auf die Finanzierung des Gesundheitswesens und anderer Systeme der sozialen Sicherheit. Nr. 5/00	EDMZ * 318.010.5/00 d
Rapport de recherche: Spartaco Greppi, Heiner Ritzmann, Raymond Rossel, Nicolas Siffert, Office fédéral de la Statistique: Analyse des effets de la LAMal dans le financement du système de santé et d'autres régimes de protection sociale. N° 5/00	OCFIM* 318.010.5/00 f
Bundesamt für Sozialversicherung (Herausgeber). Tagungsband der Arbeitstagung des Eidg. Departement des Innern: Massnahmen des KVG zur Kostendämpfung / La LAMal, instrument de maîtrise des coûts / Misura della LAMal per il contenimento dei costi. N° 6/00	EDMZ * 318.010.6/00 dfi
Forschungsbericht: Auswirkungen des KVG im Tarifbereich; INFRAS, Zürich. Nr. 7/00	EDMZ* 318.010.7/00 d

* EDMZ = Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern
* OCFIM = Office fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Berne
* UCFSM = Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale, 3000 Berna
** BSV = Bundesamt für Sozialversicherung, Informationsdienst, 3003 Bern
** OFAS = Office fédéral des assurances sociales, Service d'information, 3003 Berne
** UFAS = Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Servizio informazione, 3003 Berna

	Bezugsquelle Bestellnummer Source N° de commande
Rapport de recherche: Beat Sterchi, Marcel Egger, Véronique Merckx (Ernst & Young Consulting AG, Bern): Faisabilité d'un „chèque-service". N° 8/00	EDMZ* 318.010.8/00 f
Rapport de recherche: Jacques-André Schneider, avocat, docteur en droit, chargé de cours, Université de Lausanne: A-propos des normes comptables IAS 19 et FER/RPC 16 et de la prévoyance professionnelle suisse. N° 9/00	EDMZ* 318.010.9/00 f
Forschungsbericht: Leo Aarts, Philipp de Jong (Aarts & de Jong B.V., Den Haag); Christopher Prinz (Europäisches Zentrum für Wohlfahrts-politik und Sozialforschung, Wien): Determinanten der Inanspruch-nahme einer Invalidenrente – Eine Literaturstudie. Nr. 10/00	EDMZ * 318.010.10/00 d
Forschungsbericht: Stefan Spycher (BASS), Robert E. Leu (Volkswirt-schaftliches Institut der Universität Bern): Finanzierungsalternativen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Nr. 11/00	EDMZ * 318.010.11/00 d
Rapport de recherche: M. Polikowski, R. Lauffer, D. Renard, B. Santos-Eggimann (Institut Universitaire de Médecine Sociale et Préventive de Lausanne): Analyse des effets de la LAMal: Le «catalogue des pres-tations» est-il suffisant pour que tous accèdent à des soins de qualité? N° 12/00	OCFIM* 318.010.12/00 f
Forschungsbericht: Kurt Wyss: Entwicklungstendenzen bei Integrations-massnahmen der Sozialhilfe. Nr. 13/00	EDMZ * 318.010.13/00 d
Rapport de recherche: Kurt Wyss: Évolution des mesures d'intégration de l'aide sociale. N° 13/00	OCFIM* 318.010.13/00 f

* EDMZ	= Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, 3000 Bern
* OCFIM	= Office fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Berne
* UCFSM	= Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale, 3000 Berna
** BSV	= Bundesamt für Sozialversicherung, Informationsdienst, 3003 Bern
** OFAS	= Office fédéral des assurances sociales, Service d'information, 3003 Berne
** UFAS	= Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Servizio informazione, 3003 Berna