



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome

Evaluation du dispositif RI

Version finale

Août 2009

Prof. Giuliano Bonoli

Prof. Katia Horber-Papazian

Michel Berclaz

Jan Ehrler

Table des matières

Table des matières	2
Liste des abréviations	5
Résumé	7
1 Introduction	11
1.1 Mandat de l'étude	11
Objectifs de l'étude	11
Questions d'évaluation	12
1.2 Démarches méthodologiques	12
Analyse documentaire	12
Analyses quantitatives	13
Analyses qualitatives	13
Difficultés	14
Limites	14
1.3 Remerciements	14
2 Le RI vaudois : un dispositif basé sur deux piliers et sur un processus d'insertion séquentiel	15
2.1 Les fondements de la collaboration interinstitutionnelle	15
Les définitions légales	15
Une appréciation globalement positive de la collaboration	17
2.2 Les critères d'accès à la prise en charge professionnelle	18
Une application plus restrictive de l'accès à l'ORP que voulu par la LSE	18
Une contradiction entre la Norme RI et les critères de la LACI appliqués par les ORP	19
L'aptitude au placement : une notion importée de la LACI pour un public différent	19
2.3 Le transfert du suivi social au suivi professionnel	20
La procédure de transfert en suivi professionnel	20
Les séances tripartites : utiles mais rares car chronophages	20
L'objectif de transférer 30% de bénéficiaires RI en suivi professionnel n'a pas été atteint	21
Une remise en question de l'approche séquentielle de la réinsertion	22
Des difficultés de coordination au moment du passage interinstitutionnel	23
2.4 La prise en charge dans les ORP	24
L'application du principe de l'égalité de traitement entre bénéficiaires LACI et RI	24
Le suivi mixte uniquement accessible pour les bénéficiaires aptes au placement selon la LACI	24
2.5 Le transfert du suivi professionnel au suivi social	25
Deux procédures de transfert au suivi social	25
Une augmentation du nombre de transferts et des disparités entre régions	25
Les effets néfastes du transfert sur le processus d'insertion de deux types de public	26
2.6 L'échange d'informations	27
Une relative satisfaction par rapport aux outils informatiques	28
Un problème de triangulation dû au faible nombre d'entretiens tripartites	28
Une rétention d'informations causée par un manque de confiance	28
2.7 La représentation des missions et pratiques professionnelles des deux institutions	29
Des missions différentes mais non contradictoires	29
Des représentations des pratiques professionnelles des organismes partenaires variables entre collaborateurs des ORP	29
Un manque de connaissances et de compréhension des limites propres aux compétences professionnelles	29

2.8	Résumé du chapitre	30
3	Les bénéficiaires du dispositif RI : trajectoires et sorties	32
3.1	Introduction	32
3.2	Les populations étudiées	32
3.3	Les différentes prises en charge	33
3.4	Les mouvements à l'intérieur du dispositif	36
3.5	Les déterminants des prises en charge	37
	Facteurs ayant une influence sur le fait de suivre une MIS.	37
	Facteurs ayant une influence sur le fait d'être suivi par un ORP	38
	Facteurs ayant une influence sur le fait de suivre une MIP	39
3.6	Les fermetures de dossier pour prise d'emploi	40
	Note méthodologique	41
	Les sorties vers l'emploi en fonction de la prise en charge (RI social/ RI professionnel)	42
3.7	La population des working poor	46
3.8	Résumé du chapitre	47
4	Les mesures d'insertion sociale et professionnelle	48
4.1	Introduction	48
4.2	Mesures de réinsertion : l'état des savoirs	48
	Les mesures prometteuses	49
	Les mesures peu efficaces	49
	Les formations	50
	Les mesures d'insertion sociale	50
	Des résultats confirmés par l'OCDE	50
4.3	Les mesures d'insertion sociale (MIS)	51
	Objectifs des MIS	51
	Types de MIS	51
	Appréciation des mesures par les acteurs publics concernés	52
	Analyse des besoins des MIS :	53
	Définition des mesures	54
	Attribution des mesures	54
	Système d'évaluation des mesures	55
	Passages interinstitutionnels des bénéficiaires de MIS	55
	Les MIS dans le dispositif de réinsertion socioprofessionnelle	56
4.4	Les mesures d'insertion professionnelle (MIP)	56
	Objectifs des MIP	56
	Types de MIP	57
	Les mesures de transition	57
	Public cible	58
	Appréciation des mesures par les acteurs publics concernés :	59
	Analyse des besoins : type et nombre de mesure	59
	Définition des mesures	60
	Attribution des mesures	60
	Système d'évaluation des mesures	60
4.5	Les sorties vers l'emploi des bénéficiaires de MIP	61
4.6	ACIT et stage : deux mesures prometteuses mais peu utilisées	63
4.7	L'appréciation des partenaires externes en matière de mise en œuvre des mesures	64
4.8	Efficacité des mesures et incitations économiques	66
4.9	Résumé du chapitre	67

5	Réponses aux questions d'évaluation	69
6	Recommandations	74
	Bibliographie :	78
	Annexes	80
	Annexe 1 : Résultats des analyses statistiques	80
	Annexe 2 : Liste des personnes interrogées	104
	Annexe 3 : Liste des documents consultés	106

Liste des abréviations

AA	Autorité d'application
ACIT :	Allocation cantonale d'initiation au travail
AIT :	Allocation d'initiation au travail
AI :	Assurance-invalidité
AS :	Assistant social
ASV :	Aide sociale vaudoise
CI :	Conseiller en insertion
CODIR :	Comité de direction
CP :	Conseiller en placement
CSI :	Centre social intercommunal
CSIR :	Centre social d'intégration des étrangers
CSR :	Centre social régional
DEC :	Département de l'économie
DSAS :	Département de la santé et de l'action sociale
EI :	Emploi d'insertion
FORJAD :	Formation des jeunes adultes en difficulté
FVP :	Fondation vaudoise de probation
IDHEAP :	Institut de hautes études en administration publique
JAD :	Jeunes adultes en difficulté
JEM :	Jusqu'à l'emploi (mesure MIP)
LACI :	Loi sur l'assurance-chômage
LASV :	Loi sur l'aide sociale vaudoise
LEmp :	Loi cantonale sur l'emploi
LSE :	Loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de service
MAMAC :	Medizinisch-arbeitsmarktliche Assessments mit Case Management
MIP :	Mesures d'insertion professionnelle
MIS :	Mesures d'insertion sociale
MMT :	Mesures du marché du travail
OCDE :	Organisation de coopération et de développement économiques
OFS :	Office fédérale de la statistique
OP :	Organisme prestataire
ORP :	Offices régionaux de placement
RAS	Régions d'action sociale
RI :	Revenu d'insertion

RLASV :	Règlement d'application de la loi sur l'aide sociale vaudoise
RLEmp :	Règlement d'application de la loi sur l'emploi
RMR :	Revenu minimum de réinsertion
SDE :	Service de l'emploi
SECO :	Secrétariat d'Etat à l'économie
SPAS :	Service de prévoyance et d'aide sociales
UCA :	Unité de conseil et d'appui

Résumé

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'action vaudoise (LASV) et la Loi sur l'emploi (LEmp) en janvier 2006, le canton de Vaud s'est doté d'un nouveau dispositif d'insertion qui repose sur deux types de prise en charge assurés par deux organisations différentes. D'une part, le Service de prévoyance et d'aide sociales (SPAS) rattaché au Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) qui est l'autorité compétente pour définir et organiser l'action sociale et veiller à l'application au niveau régional de la LASV. D'autre part, le Département de l'économie (DEC) qui à travers le Service de l'emploi (SDE) est responsable des ORP qui assument le suivi de l'insertion professionnelle des bénéficiaires RI.

Les deux lois régissant le système RI prévoient une évaluation périodique des effets du dispositif et des mesures mises en place¹. Afin de répondre à cette exigence le Conseil d'Etat du canton de Vaud a confié la réalisation d'une évaluation à une équipe de l'Idheap placée sous la direction du professeur Giuliano Bonoli responsable de la chaire « Politiques sociales » et de la professeure Katia Horber-Papazian responsable de la chaire « Politiques locales et évaluation des politiques publiques ». Conformément aux attentes des mandants, l'évaluation avait pour but de répondre aux 8 questions suivantes² :

1. Quel est l'état des savoirs en matière de réinsertion
2. Quels sont les effets des mesures du dispositif d'insertion vaudois et comment s'inscrivent-elles par rapport à l'état des savoirs ?
3. Les pratiques d'attribution des mesures permettent-elles d'assurer une égalité de traitement entre bénéficiaires et d'optimiser l'impact des mesures ?
4. Quels sont les facteurs ayant un impact sur la prise en charge des bénéficiaires RI ?
5. Quelle est l'appréciation des mesures mises en place par les acteurs des CSR/CSI et des ORP ?
6. Quel est l'état de la collaboration interinstitutionnelle ?
7. Y a-t-il des difficultés dans le domaine de la collaboration interinstitutionnelle ?
8. Les acteurs de la mise en œuvre partagent-ils une vision commune de la réinsertion?

Une réponse détaillée à chacune de ces questions se trouve à la fin du présent rapport.

L'évaluation se base sur une démarche alliant des analyses documentaire, statistique, économétrique et qualitative. Les résultats obtenus ont été mis en perspective avec la littérature spécialisée internationale et nationale en matière d'insertion socioprofessionnelle.

Les principaux enseignements de l'évaluation sont les suivants :

¹ Art. 14 LASV, Art. 39 LEmp

². Cette évaluation ne prend pas systématiquement en considération tous les effets de la LASV et de la LEmp. De manière générale, cette étude s'est focalisée principalement, à la demande des mandants, sur le RI, les effets des mesures de réinsertion sociale et professionnelle et la collaboration interinstitutionnelle. Elle complète également le rapport de l'UCA.

Les types de mesures considérés comme prometteurs ou non par la littérature internationale le sont également dans le canton de Vaud

Il apparaît très clairement que les mesures basées sur des formations longues telles que les MIS pour les JAD et le programme FORJAD pour les jeunes adultes et celles caractérisées par un fort coaching telles que les MIP Jusqu'à l'emploi et Nouvelle chance sont celles qui sont les plus prometteuses en termes de réinsertion professionnelle.

Il en va de même des emplois subventionnés (ACIT) et des stages en entreprise. Ces dernières ne constituent cependant que 7% de l'ensemble des mesures attribuées.

D'un autre côté, les analyses font apparaître que des mesures telles que celles permettant de bénéficier de nouveaux droits à l'assurance chômage (emplois d'insertion pour les bénéficiaires RI âgés de 50 ans ou plus) sont peu porteuses d'effets en termes de réinsertion professionnelle.

Les catalogues de mesures sont jugés adéquats mais peu d'acteurs en ont une vision globale

Les acteurs de la mise en œuvre des mesures jugent de façon générale que les catalogues de mesures sont adéquats même si force est de constater que les personnes rencontrées dans les CSR/CSI et les ORP n'ont pas toujours une vision globale des mesures et surtout de celles mises en œuvre par leurs partenaires.

De nouvelles mesures mériteraient d'être introduites

Certains souhaitent que des mesures de bas seuil (hygiène, etc...) au même titre que des mesures socioprofessionnelles soient mises en place, que les efforts consentis pour l'insertion des jeunes soient étendus à l'ensemble de la population et que des mesures spécifiques soient définies pour les personnes souffrant de troubles psychiques.

Il existe une certaine inégalité dans le traitement des bénéficiaires du RI

Les entretiens ont permis de mettre en évidence la marge de manœuvre des AS et des CI dans l'analyse des besoins des bénéficiaires RI ainsi que l'interprétation très différente qui peut être donnée au critère de motivation. Condition *sine qua non* pour obtenir une MIP pour certains, alors que pour d'autres l'attribution d'une mesure vise précisément la création de cette motivation.

Une analyse des pratiques des autorités d'application fait par ailleurs apparaître que l'utilisation des MIS varie d'un CSR à l'autre et entre collaborateurs. Cela pose également la question de l'égalité de traitement entre les bénéficiaires, de la cohérence de l'action d'insertion et de son pilotage.

Le constat est similaire pour les ORP. Une directive du SDE prévoit que les bénéficiaires RI et LACI soient traités de façon égale. Or, la question est ouverte de savoir s'il n'y a pas une inégalité à traiter de façon égale des profils inégaux et des problématiques différentes.

L'âge, la formation et le sexe ont une incidence sur le type de prise en charge

Ce sont les jeunes, requérants principaux, de nationalité suisse et dont la scolarité non obligatoire n'est pas achevée qui ont le plus de chance de bénéficier de MIS. Alors que les personnes plus âgées, requérants principaux, de sexe masculin et au bénéfice d'une formation ont plus de chance d'être suivies par les ORP.

A l'opposé, ce sont les personnes ayant déposé une demande de rente AI, les *working poor*

et les conjoints et concubins qui ont le moins souvent accès à une prise en charge orientée vers l'insertion professionnelle (mesures et/ou suivi ORP)

Le climat de travail entre acteurs de la réinsertion sociale et professionnelle s'est amélioré

Une sensibilisation des acteurs sociaux à la question de l'insertion professionnelle et le renforcement des rencontres entre les acteurs des CSR/CSI et des ORP au niveau régional ont favorisé les échanges entre les différents partenaires et contribué à promouvoir un climat de confiance dans la collaboration interinstitutionnelle.

La collaboration entre les acteurs de la réinsertion est bonne pour la majeure partie des cas

Les entretiens menés au cours de l'évaluation ont permis de mettre en évidence une amélioration du climat de collaboration d'une part et d'autre part, peu de problèmes de collaboration dans le cadre du suivi de la majorité des bénéficiaires dont le profil est clair : soit apte, soit inapte au placement.

La collaboration est difficile pour une frange minoritaire de la population au RI

La collaboration demeure toujours difficile dans le domaine de l'accompagnement de deux franges minoritaires de la population. Il s'agit des personnes qui ne sont pas aptes au suivi ORP et pour lesquelles les MIS ne sont pas/plus adéquates ainsi que des personnes non motivées à reprendre une activité professionnelle. Deux groupes qui sont aujourd'hui à la marge du système.

A ce jour les deux institutions ne disposent pas des moyens nécessaires (ressources humaines, proximité des intervenants, temps) pour mettre en place ce que la directive de collaboration prévoit, soit des séances tripartites ou un suivi mixte qui seraient particulièrement adaptés à ce type de public.

Les difficultés rencontrées dans la réinsertion des cas difficiles rapprochent les visions des acteurs du RI

L'autonomisation financière comme finalité du dispositif est clairement partagée par les collaborateurs des deux institutions. En ce qui concerne leurs domaines d'activités, les représentants des ORP définissent leur mission exclusivement par un appui en matière d'insertion professionnelle tandis que les collaborateurs des CSR/CSI inscrivent leur action dans une logique socioprofessionnelle.

Les difficultés liées à l'encadrement des cas difficiles semblent rapprocher les points de vue, la nécessité de mesures socioprofessionnelles étant reconnue par tous. Elles devraient permettre un passage en douceur entre le suivi social et professionnel.

L'approche séquentielle de la réinsertion est remise en cause

Une part importante des acteurs de la mise en œuvre de la LASV remet en cause l'approche séquentielle qui ne concerne pas les chômeurs en fin de droit (car ils sont déjà suivis par les ORP). Cette approche veut qu'un bénéficiaire du RI qui a besoin d'un soutien social soit d'abord pris en charge par les services sociaux en vue d'une intégration sociale puis par les ORP en vue d'une intégration professionnelle. Ceci a en effet une conséquence directe sur certains projets d'intégration de bénéficiaires qui ont dû être totalement redéfinis au moment du passage du suivi social au suivi professionnel d'une part. D'autre part, tous les acteurs

sociaux soulignent qu'une activité professionnelle peut être un élément clé de stabilisation psycho-sociale.

Recommandations

- 1. Développer un nouveau canal de réinsertion socioprofessionnelle (projet pilote)**
- 2. Rééquilibrer le catalogue de mesures**
- 3. Définir des mesures pour les personnes souffrant de troubles psychiques**
- 4. Développer une mesure d'emploi subventionné peu exigeante pour les employeurs**
- 5. Attribuer plus de temps à la mise en place des mesures d'emploi subventionné**
- 6. Différer l'attribution d'une mesure / transfert en suivi professionnel**
- 7. Renforcer les efforts de réinsertion faits pour les conjoints/concubins**
- 8. Adapter la base de données**
- 9. Renforcer la formation des collaborateurs responsables de l'attribution des mesures**

1 Introduction

Avec l'introduction du RI en 2006, le Canton de Vaud a continué sur le chemin de la modernisation de son système d'aide sociale. Le choix de disposer désormais d'un seul dispositif orienté vers la réinsertion constitue un pas clair dans l'adaptation de l'aide sociale au contexte socioéconomique actuel, caractérisé par la présence à l'aide sociale de toute une série de nouveaux profils (jeunes adultes, chômeurs en fin de droit, *working poor*, familles monoparentales), pour lesquels la prise en charge classique ne semble plus adéquate.

Contrairement à la clientèle « classique » de l'aide sociale, ces nouveaux publics ne sont pas, ou en tout cas ne devraient pas, être « perdus » pour le marché du travail, d'où la nécessité de moderniser les régimes en place. Toutefois, la réinsertion professionnelle de ces publics reste une tâche ardue. La plupart du temps, des personnes éloignées du marché du travail, frappées par plusieurs problématiques n'ont, objectivement, que très peu de chances de réintégrer le marché du travail. Les expériences faites ailleurs, en Suisse et à l'étranger, montrent en effet que les succès sont rarement spectaculaires. Ces mêmes expériences suggèrent cependant qu'un effort dans ce sens est justifié, car le coût de l'échec en matière d'aide sociale peut être très élevé. Certaines analyses coûts-bénéfices de mesures de réinsertion particulièrement bien pensées ont démontré que ces interventions peuvent être rentables pour le contribuable, en permettant plus d'économies qu'elle ne coûtent.

En Suisse, la plupart des cantons, en partie sous l'impulsion de la CSIAS, ont entamé un processus de réorientation de l'aide sociale vers la réinsertion professionnelle. Ce processus implique un changement de culture, de lois, de conception des dispositifs, et demandera sans doute encore du temps. Dans ce domaine, la Suisse suit un trend qui touche pratiquement la totalité des pays de l'OCDE. Le Canton de Vaud s'inscrit parfaitement dans ce trend, mais comme ailleurs, la modernisation d'un régime d'aide social ne se fait pas sans problèmes. Cette étude se veut une contribution à l'avancement dans ce processus de modernisation de l'aide sociale vaudoise.

1.1 Mandat de l'étude

Objectifs de l'étude

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'action vaudoise (LASV) et la Loi sur l'emploi (LEmp) en janvier 2006, le canton de Vaud s'est doté d'un nouveau dispositif d'insertion qui repose sur deux types de prise en charge assurés par deux organisations différentes. D'une part, le Service de prévoyance et d'aide sociale (SPAS) rattaché au Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) est l'autorité compétente pour définir et organiser l'action sociale et veiller à l'application de la LASV. Les autorités d'application régionales sont chargées de la mise en œuvre et de la prise en charge concrète des bénéficiaires RI. D'autre part, le Département de l'économie (DEC) à travers le Service de l'emploi (SDE) responsable des ORP assume le suivi de l'insertion professionnelle des bénéficiaires RI.

Les deux lois régissant le système RI prévoient une évaluation périodique des effets du

dispositif et des mesures mises en place³. Afin de répondre à cette exigence légale, le Conseil d'Etat du canton de Vaud a confié la réalisation d'une étude à une équipe d'évaluation de l'Idheap sous la direction du professeur Giuliano Bonoli responsable de la chaire « Politiques sociales » et de la professeure Katia Horber-Papazian responsable de la chaire « Politiques locales et évaluation des politiques publiques ».

Cette évaluation fait suite à une première évaluation menée par l'Unité de conseil et d'appui (UCA) de l'Etat de Vaud réalisée au cours de l'année 2008. Cette étude a analysé le macro processus de prise en charge des bénéficiaires RI et les modes de collaboration⁴ mis en place. La présente étude est complémentaire à ce premier rapport dans la mesure où la question de la collaboration interinstitutionnelle a été approfondie de sorte à éclairer les résultats relatifs aux effets des mesures, et à mettre un accent particulier sur les trajectoires des bénéficiaires et l'efficacité des mesures d'insertion.

Questions d'évaluation

Suite au rapport de l'UCA et à plusieurs séances de travail avec les mandants, l'évaluation a été axée autour des 8 questions suivantes :

1. Quel est l'état des savoirs en matière de réinsertion
2. Quels sont les effets des mesures du dispositif d'insertion vaudois et comment s'inscrivent-elles par rapport à l'état des savoirs ?
3. Les pratiques d'attribution des mesures permettent-elles d'assurer une égalité de traitement entre bénéficiaires et d'optimiser l'impact des mesures ?
4. Quels sont les facteurs ayant un impact sur la prise en charge des bénéficiaires RI ?
5. Quelle est l'appréciation des mesures mises en place par les acteurs des CSR/CSI et des ORP ?
6. Quel est l'état de la collaboration interinstitutionnelle ?
7. Y a-t-il des difficultés dans le domaine de la collaboration interinstitutionnelle ?
8. Les acteurs de la mise en œuvre partagent-ils une vision commune de réinsertion?

Les réponses à ces questions sont traitées sous le chapitre « Réponses aux questions d'évaluation » dans la dernière partie de ce rapport.

1.2 Démarches méthodologiques

Les résultats d'évaluation de ce rapport se basent sur des outils de récolte et d'analyse d'informations variés qui permettent de vérifier les informations grâce à une triangulation de méthodes et de données.

Analyse documentaire

L'analyse documentaire a porté sur divers types de documents dont la liste exhaustive est reproduite en annexe 3:

³ Art. 14 LASV, Art. 39 LEmp

⁴ Rapport de l'UCA, p. 5

- Catalogues des mesures
- Divers documents d'information des services cantonaux
- Monitorings
- Rapport d'évaluation
- Rapports d'activité
- Textes légaux

L'analyse de ces textes a été réalisée de sorte à mettre en évidence le cadre d'action, la cohérence des textes et des prises de position avec les objectifs du projet, et afin de saisir le climat de mise en œuvre du projet.

Analyses quantitatives

Les caractéristiques des bénéficiaires RI et leur trajectoire dans le dispositif ont été étudiées par le moyen de diverses analyses statistiques descriptives.

Des analyses économétriques (taux de sortie) ont permis d'aborder les questions concernant les effets des mesures et du dispositif RI. Des aspects méthodologiques plus détaillés sont évoqués lors de la présentation des résultats dans les chapitres y relatifs.

Analyses qualitatives

Sur la base des résultats des analyses quantitatives et de critères géographiques (centre urbain, région périurbaine et périphérique), 5 des 11 régions d'action sociale (RAS) ont été sélectionnées de sorte à servir de terrain d'approfondissement des analyses. Il s'agit des régions suivantes :

- CSI Montreux – ORP Riviera
- CSR Est Lausanne, Oron, Lavaux – ORP Pully
- CSR Lausanne – ORP Lausanne
- CSR Yverdon-Grandson – ORP Yverdon-les-Bains
- CSR Broye-Vully – ORP Payerne

Dans le cadre de ces études de cas, 20 entretiens ont été menés avec les acteurs et les actrices⁵ des centres sociaux et des ORP, de sorte à mettre en évidence leur appréciation sur la collaboration interinstitutionnelle, sur les mesures et leur efficacité. Dans chaque structure, un entretien semi-directif a été mené avec le directeur et un collaborateur du « terrain » (conseillers en personnel dans les ORP et conseillers en insertion dans les CSI/CSR).

Au niveau de l'administration cantonale, 5 responsables, dont les chefs de service du SDE et du SPAS, ont été rencontrés.

Trois employeurs de même que trois responsables d'organismes prestataires ont également été interviewés.

⁵ Cette formulation tant féminine que masculine n'a pas été utilisée systématiquement dans ce rapport. Afin de ne pas alourdir le texte, nous avons renoncé à une rédaction systématiquement épïcène. Toutefois, chaque fois que cela se justifie, un terme écrit au masculin s'entend aussi au féminin et vice versa.

Difficultés

Lors de la réalisation de cette étude, l'équipe d'évaluation a rencontré deux types de difficultés. D'une part, divers réajustements et projets pilotes ont été mis sur pied au cours des analyses. Ainsi, l'expérience pilote « RI 2 », le projet d'activation des jeunes et la transmission de la compétence aux ORP de prononcer des sanctions ont eu lieu pendant cette période. Etant donné le peu de recul par rapport à ces modifications organisationnelles, ces éléments n'ont pas pu être pris en compte par cette évaluation.

D'autre part, les informations chiffrées à disposition des deux services cantonaux impliqués dans le dispositif RI n'ont permis d'effectuer que partiellement les analyses de durée ou d'impact prévues.

Limites

Il est important de souligner que cette évaluation ne prend pas systématiquement en considération tous les effets de la LASV et de la LEmp. De manière générale, cette étude s'est focalisée principalement, à la demande des mandants, sur le RI, les effets des mesures de réinsertion sociale et professionnelle et la collaboration interinstitutionnelle. Elle complète également le rapport de l'UCA.

1.3 Remerciements

L'équipe d'évaluation tient à remercier tous ceux qui, tout au long de ce travail, ont pris le temps de répondre à ses questions et ont accompagné cette étude.

2 Le RI vaudois : un dispositif basé sur deux piliers et sur un processus d'insertion séquentiel

Comme dans d'autres cantons romands (Fribourg, Valais) le dispositif de réinsertion socioprofessionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale du Canton de Vaud repose sur une structure à deux piliers : le SPAS et le SDE. Le choix de cette structure comporte un certain nombre de conséquences.

Premièrement, la qualité du dispositif dépend de manière cruciale de la qualité de la collaboration entre ces deux services responsables de sa mise en œuvre. Il est essentiel que les différents acteurs concernés agissent de manière cohérente, qu'il y ait une bonne circulation de l'information entre eux et une vue commune sur les objectifs du dispositif ainsi qu'un climat de confiance. Comme l'étude de l'UCA l'a déjà mis en évidence, ces conditions ne sont actuellement pas toutes remplies.

Deuxièmement, la structure à deux piliers a donné lieu à une conception séquentielle du processus de réinsertion pour les bénéficiaires qui arrivent au RI pour une raison autre que la fin de droit LACI⁶ : dans un premier temps, les CSR/CSI sont appelés à régler les problèmes sociaux des bénéficiaires RI de sorte à leur permettre d'être aptes au placement. Arrivé à ce stade, le bénéficiaire peut s'inscrire à l'ORP où un suivi professionnel lui est octroyé, associé si besoin est pour une durée limitée à un accompagnement social (suivi mixte), favorisant l'intégration au marché du travail. Au cas où l'aptitude au placement s'avère insuffisante, le bénéficiaire est transféré en suivi social afin de recouvrer l'aptitude au placement telle que définie par la LACI et exigée par les ORP. Dans la pratique ce ne sont que les personnes nécessitant un encadrement social qui sont potentiellement concernées par ces deux types d'insertion séquentiels dans leur processus d'autonomisation.

Cette logique séquentielle n'est pas fondée dans la littérature scientifique spécialisée sur la réinsertion professionnelle et est actuellement fortement remise en question.

Ces deux thèmes reviennent à plusieurs reprises dans le présent rapport. Dans ce chapitre ils sont abordés sous l'angle de la structure institutionnelle et de la perception des collaborateurs du dispositif RI.

2.1 Les fondements de la collaboration interinstitutionnelle

Les définitions légales

L'objectif global du dispositif d'insertion du canton de Vaud consiste à autonomiser le plus grand nombre de personnes émergeant à l'aide sociale. Afin de répondre aux besoins des bénéficiaires ayant des difficultés sociales et professionnelles, l'organisation du suivi social et professionnel doit théoriquement permettre un continuum de prise en charge.

Au niveau institutionnel, le système censé répondre à ce défi repose sur deux institutions responsables de deux types de suivi. Ceci s'explique par des raisons historiques et des

⁶ Les bénéficiaires qui arrivent au RI suite à une fin de droit LACI restent en principe suivi par l'ORP, et ne sont donc pas concernés par la logique séquentielle. Il s'agit d'env. 10% de l'ensemble de bénéficiaires adultes, mais de 23 % des bénéficiaires en suivi professionnel (Cf : tableau 23 de l'annexe).

raisons institutionnelles liées au système fédéraliste suisse. Cette séparation de compétence est inscrite dans les deux textes légaux fondateurs⁷ et dans la Directive de collaboration⁸ du dispositif RI.

D'une part, la prise en charge sociale qui était dans le passé une compétence communale, se base actuellement sur une collaboration étroite entre le canton et les communes. La mise en œuvre du RI se fait actuellement au niveau régional conformément à la Loi sur l'action sociale vaudoise (LASV) à travers les Centres sociaux régionaux (CSR) et intercommunaux (CSI). Le Service de prévoyance et d'aide sociales (SPAS) pilote l'insertion sociale à l'échelon cantonal. D'autre part, l'organisation de l'insertion professionnelle est définie par la Loi fédérale de l'assurance chômage (LACI), la Loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de service (LSE) et la Loi cantonale sur l'emploi (LEmp). Les principaux acteurs cantonaux de la mise en œuvre sont les Offices régionaux de placement (ORP) rattachés au Service de l'emploi (SDE).

Pour garantir le continuum de la prise en charge, la LEmp⁹ et la LASV¹⁰ prévoient une collaboration entre les deux institutions administratives impliquées au niveau de l'administration cantonale d'une part, et à l'échelle régionale d'autre part :

- le DEC et le DSAS « coordonnent leurs actions en matière d'insertion sociale et professionnelle dans leur domaine respectif » ;
- et « Ils organisent la collaboration entre les organes d'application. »

La Directive de collaboration¹¹, élaborée par les services cantonaux responsables, définit trois différents domaines de collaboration : le transfert du suivi professionnel en suivi social, le transfert inverse du suivi social en suivi professionnel et pour une durée limitée un suivi mixte qui associe les deux types de prise en charge.

⁷ Art. 29 de la LASV et Art. 22 de la LEmp

⁸ Directive de collaboration, point 2.4

⁹ Art. 22 Collaboration des services

¹⁰ Art. 29 Collaboration

¹¹ Direction de collaboration, point 3.2.2

3 collaborations interinstitutionnelles dans le dispositif RI vaudois

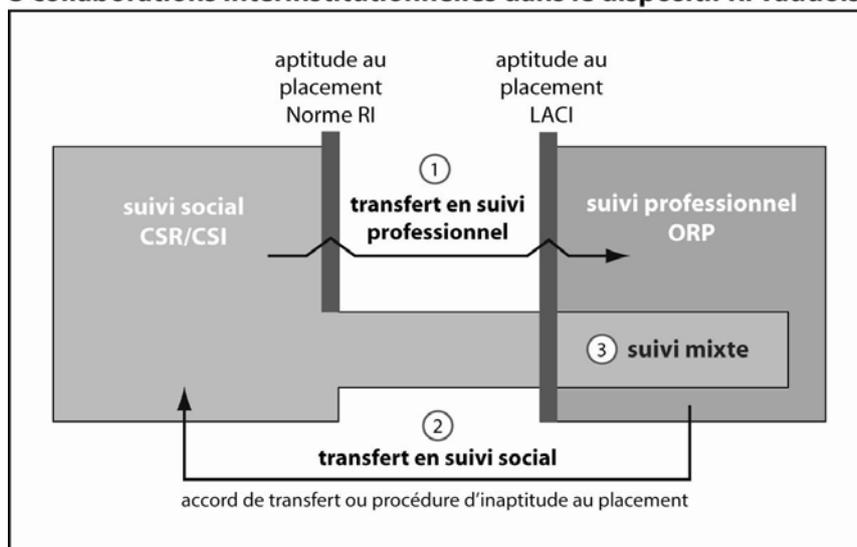


Figure 1

La directive de collaboration prévoyait jusqu'à la fin de l'année 2008 une procédure d'attribution de sanction par les CSR/CSI. Celle-ci a été modifiée. Depuis, les ORP peuvent directement attribuer des sanctions ce qui revient en principe à la suppression d'un domaine de collaboration interinstitutionnelle. Vu le peu de recul par rapport à ce changement, la présente étude n'a pas pu prendre en considération cet aspect.

A ce stade, les résultats des entretiens semi-directifs mettent en évidence le fait que plusieurs CP contactés évaluent cette modification de manière positive.

Une appréciation globalement positive de la collaboration

L'appréciation générale exprimée par les personnes « du terrain »¹² interrogées relève un consensus large selon lequel une dynamique positive et constructive s'est installée dans la collaboration interinstitutionnelle. Toutefois, diverses difficultés demeurent encore qui doivent être surmontées :

Opinions positives largement partagées :

- la collaboration s'est améliorée ces derniers temps de manière générale;
- des rencontres entre collaborateurs des deux institutions ont été mises sur pied dans les cinq régions dans lesquelles des entretiens ont été menés. Ceci a substantiellement contribué à cette amélioration de la collaboration.
- la pratique dans les CSR/CSI a évolué et s'oriente davantage vers l'insertion professionnelle ce qui rapproche les deux institutions.

Opinions critiques largement partagées :

- malgré une amélioration, il y a encore « du chemin à faire » avant d'arriver à une collaboration véritablement satisfaisante ;

¹² 5 directeurs CSR/CSI, 5 directeurs ORP, 5 CI et 5 CP.

- des problèmes de ressources en termes de temps constituent une entrave substantielle à cette collaboration ;
- la collaboration dépend fortement des personnes. Certaines s'engagent fortement dans cette collaboration, alors que d'autres sont plus récalcitrantes face à ces changements de pratiques.

Prises de position minoritaires :

- le contact entre les deux institutions a été trop formalisé (différents fiches de transfert) ce qui alourdit la collaboration ;
- afin de répondre aux besoins effectifs des bénéficiaires RI, diverses stratégies sont utilisées pour s'accommoder au dispositif actuel (utilisation de MIS individualisées pour les mesures d'insertion professionnelle, accorder plus de rendez-vous aux bénéficiaires RI qu'aux chômeurs LACI pris en charge par l'ORP) ;
- la configuration actuelle telle que prévue par la Directive de collaboration ne représente pas une situation « win-win » pour le dispositif en général. Il s'agit plutôt d'une situation dans laquelle les deux acteurs tentent avant tout de défendre leurs propres intérêts sans viser l'objectif global qui consiste à autonomiser le plus grand nombre de bénéficiaires RI.

2.2 Les critères d'accès à la prise en charge professionnelle

Dans le processus de réinsertion séquentiel du dispositif vaudois, la définition des critères d'accès à l'insertion professionnelle est cruciale de sorte à garantir un continuum de prise en charge qui permette d'autonomiser le plus grand nombre de bénéficiaires RI. Il importe donc que ces critères soient partagés et acceptés par les différents acteurs.

Généralement, il est considéré que le bénéficiaire RI doit être « apte au placement » au sens de la LACI¹³ et « se conformer aux prescriptions de contrôle des ORP » selon l'article 25 de la LEmp et l'article 13 du RLEmp pour être admis au suivi d'un ORP. Ce critère a également été retenu par le rapport de l'UCA¹⁴.

La LACI définit l'aptitude au placement dans les termes suivants :

« Est réputé apte à être placé le chômeur qui est disposé à accepter un travail convenable et à participer à des mesures d'intégration et qui est en mesure et en droit de le faire »¹⁵.

Une application plus restrictive de l'accès à l'ORP que voulu par la LSE

Il convient de souligner que les deux articles de la LEmp et de son règlement d'application mentionnés ci-dessus ne concernent pas le droit d'inscription à l'ORP, mais seulement le droit d'accès aux mesures d'insertion professionnelle.

La définition des conditions pour l'acceptation d'une inscription à l'ORP d'un bénéficiaire RI n'est pas partagée par tous les acteurs du dispositif et constitue une source de tension et d'incompréhension.

¹³ Art.15, al. 1

¹⁴ « L'inscription à l'ORP est plus restrictive puisque le demandeur d'emploi au bénéfice du RI doit être apte au placement et se conformer aux prescriptions de contrôle des ORP (art. 25 LEmp, art.13 RLEmp), source : Rapport UCA, p. 22

¹⁵ Art. 15, al 1

Selon le SECO¹⁶ et certains représentants du domaine social, l'accès aux ORP est réglé par la Loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de service (LSE). Les prescriptions concernant l'accès à la prise en charge dans le cadre d'une recherche de travail y sont beaucoup moins restrictives que celles actuellement en application dans le canton de Vaud :

- « Dans les cantons, les offices du travail enregistrent les demandeurs d'emploi qui se présentent et les places vacantes annoncées. » (art. 24)
- « Les offices du travail fournissent leurs services en toute impartialité aux demandeurs d'emploi suisses et aux employeurs domiciliés en Suisse. » (art. 26)
- « Le service public de l'emploi est gratuit. Les personnes qui y recourent ne sont tenues de supporter que les frais causés par des démarches spéciales entreprises avec leur assentiment. » (art. 27)

Selon cette loi, les ORP seraient tenus d'accepter toute personne souhaitant s'y inscrire, ce qui signifie que tous les bénéficiaires RI disposeraient du droit de s'inscrire à l'ORP et de bénéficier gratuitement de l'appui des CP sans forcément bénéficier des MIP.

L'application de la LSE pour l'accès au RI professionnel impliquerait toutefois le développement d'une prise en charge adaptée à des bénéficiaires très éloignés du marché du travail et comprenant aussi un volet social. En l'absence d'une telle prise en charge, une approche restrictive, telle que celle appliquée aujourd'hui, semble plus judicieuse.

L'interprétation différente de cette loi fédérale par ces différents acteurs peut prêter à la collaboration interinstitutionnelle. En effet, pour collaborer de manière efficace, il est indispensable que les partenaires disposent d'une vision commune des compétences et responsabilités et qu'ils partagent le même référentiel.

Une contradiction entre la Norme RI et les critères de la LACI appliqués par les ORP

Comme l'a relevé le rapport de l'UCA, la norme RI prévoit d'autres critères pour l'envoi en suivi professionnel des bénéficiaires RI. En effet, la Norme RI 2008 spécifie que « Le bénéficiaire doit s'inscrire en qualité de demandeur d'emploi à l'ORP, sauf s'il est en charge de l'éducation de jeunes enfants non encore scolarisés, s'il est en prison, s'il dispose d'un certificat médical pour incapacité de travail, s'il présente des comportements manifestes rendant impossible la prise d'un emploi (les objectifs de suivi social figurent dans le journal du dossier), s'il est déjà en emploi ou s'il est dans l'année de sa retraite. »¹⁷

La norme RI ne prend pas en compte le critère de disponibilité exigé par les ORP selon la définition de l'aptitude au placement dans la LACI.

L'aptitude au placement : une notion importée de la LACI pour un public différent

Le critère d'accès à la prise en charge professionnelle a donc été repris d'un autre dispositif (LACI) qui partage le même objectif (accès à l'emploi) mais fonctionne de manière différente et prend en charge une population différente. On peut donc s'interroger quant à la pertinence de ce parallélisme LACI – RI.

Ce critère d'accès à l'ORP semble mieux adapté au contexte LACI qu'à celui de l'aide

¹⁶ Selon des renseignements fournis par le Seco, c'est la LSE qui règle le droit d'inscription, entretien téléphonique avec un collaborateur de la « RAV-Koordinationsstelle » du Seco, 30 mars 2009

¹⁷ Rapport UCA, p. 32

sociale. En effet, l'aptitude au placement implique une disponibilité à accepter un travail convenable. Dans le contexte LACI, cette disponibilité est fortement encouragée, car elle est une condition d'accès aux indemnités journalières. Par contre, dans le contexte de l'aide sociale, la disponibilité à travailler n'amène aucun avantage immédiat et le transfert en suivi social n'engendre pas de conséquences négatives au niveau des prestations financières. Ce fait pose notamment des problèmes dans le cas de bénéficiaires RI peu motivés par le retour à l'emploi.

Il est important de distinguer entre deux notions d'accès. L'accès à la prise en charge par un ORP et l'accès au processus de réinsertion professionnelle. Pour le premier, le critère d'accès est celui de l'aptitude au placement, ce qui nous paraît adéquat. En effet, le type de service offert par les ORP ne semble pas compatible avec des profils qui ne répondent pas à des exigences minimales en termes de compétences de base, de disponibilité, de savoir être, etc. Par contre, le critère d'accès au processus de réinsertion professionnel devrait à notre avis être plus englobant. Dans le cas contraire, le dispositif exclut une population fragilisée et assez éloignée du marché du travail, mais qui n'est pas pour autant perdue de manière définitive en termes de retour à l'emploi. Cette distinction est à la base de la première recommandation de cette évaluation (cf. chap 6).

2.3 Le transfert du suivi social au suivi professionnel

La procédure de transfert en suivi professionnel

Selon la Directive de collaboration, ce type de transfert doit être formalisé par un accord de transfert qui peut être rempli lors :

- d'une séance tripartite entre l'AS, le CP et le bénéficiaire ou
- lors d'un entretien entre l'AS et le bénéficiaire.

Par ailleurs, la directive exige qu'il y ait un bilan à l'entrée de chaque prise en charge.

Le rapport de l'UCA a mis en évidence que ni les formulaires d'accord de transferts¹⁸, ni les bilans¹⁹ sont systématiquement effectués pour les personnes qui ne bénéficient que des prestations financières RI, sans suivi social. Pour ces derniers, le simple octroi de prestations financières n'est pas considéré comme un suivi social. Par conséquent un bilan social n'est pas toujours effectué et le formulaire d'accord de transfert n'est pas rempli de manière systématique. Les CP partent en revanche du principe que toute prise en charge par les CSR/CSI correspond à un suivi social et s'attendent à ce qu'un bilan et un accord de transfert soient faits pour tous les bénéficiaires RI inscrits à l'ORP. La directive ne permet pas de trancher cette question puisque la notion de «suivi social» n'est pas définie de manière détaillée. Cette situation constitue une source de difficulté dans la collaboration interinstitutionnelle et engendre un risque que certains bénéficiaires RI aptes au placement ne soient pas correctement et directement inscrits à l'ORP.

Les séances tripartites : utiles mais rares car chronophages

En ce qui concerne les séances tripartites, les entretiens ont mis en évidence qu'elles ne sont que très rarement tenues. L'utilité de ces rencontres avec les trois parties prenantes

¹⁸ Rapport UCA, p. 24

¹⁹ Rapport UCA, p. 27

n'est cependant pas mise en question et cela notamment pour les cas complexes. Du point de vue des ORP, l'initiative de demander une séance tripartite devrait émaner des AS qui disposent de plus d'informations sur la situation du bénéficiaire RI et qui sont par conséquent mieux à même de juger de la pertinence de la mise sur pied d'une telle rencontre.

Ces rencontres sont cependant rarement organisées. L'obstacle principal évoqué est le manque de temps pour effectuer les déplacements. Lorsque cette contrainte n'existe pas comme à Yverdon où le CSR et l'ORP se trouvent dans le même bâtiment, les collaborateurs interrogés indiquent pouvoir mener des séances tripartites aussi souvent qu'ils le souhaitent, soit dans plus de 50% des cas.

La faible fréquence des séances tripartites met en évidence une difficulté importante liée à la répartition organisationnelle des suivis entre les deux institutions du dispositif RI. La collaboration interinstitutionnelle nécessite un investissement de ressources considérable, en l'occurrence en termes de temps de travail. Il faut donc que les ressources nécessaires soient mises à disposition, et que les procédures de collaboration soient définies de manière précise et rendues obligatoires puisque cette collaboration a un impact sur la charge de travail des collaborateurs des deux institutions. Il n'est par exemple actuellement défini dans aucune loi ou directive que de l'AS/CI ou du CP doit se déplacer pour une séance tripartite. Cette situation représente une zone de tension potentielle et constitue un facteur qui peut remettre en question la mise en œuvre d'un élément de collaboration, pourtant jugé utile.

L'objectif de transférer 30% de bénéficiaires RI en suivi professionnel n'a pas été atteint

Avec pour but de stimuler l'insertion professionnelle des bénéficiaires RI, le Conseil d'Etat a fixé pour objectif que 30 % des dossiers des CSR/CSI soient inscrits à l'ORP²⁰ suite à la constatation que d'importantes différences existent entre les différentes régions²¹.

Quatre des cinq CSR/CSI interrogés ont indiqué ne pas pouvoir atteindre cet objectif jugé irréaliste. Seul le CSR Est Lausanne, Oron, Lavaux se trouve généralement légèrement en dessus de 30%.²² L'utilité d'avoir fixé un objectif a cependant été attestée par l'ensemble des acteurs. D'une part, il a été constaté que plusieurs bénéficiaires RI ont quitté le RI pour ne pas être inscrits à l'ORP. D'autre part, la fixation de ce but a permis de revoir les pratiques concernant l'inscription aux ORP des collaborateurs des CSR/CSI et de s'assurer que le principe « inscription sauf en cas de motif fondé » est mis en application avec plus de rigueur.

Plusieurs points critiques ont été évoqués à cet égard :

- le fait que la construction de l'indicateur a été influencée par des facteurs exogènes (notamment la variation du nombre total de dossiers) ;
- le fait que l'objectif ne prend pas en considération la réalité des différentes régions ;
- l'impression que cet objectif est tellement irréaliste que finalement plus personne ne le prend au sérieux ;
- la crainte que cet objectif ne fasse qu'augmenter le travail administratif des CSR/CSI et des ORP.

²⁰ Décision du 12 décembre 2007, source Rapport UCA, 10 juin 2008, p 10

²¹ Rapport UCA, p. 5

²² Monitoring RI du SPAS, mars 2009

Pourcentage des dossiers RI payés inscrits auprès d'un ORP²³			
	Janvier 2008	Mars2009	Différences
CSR - OUEST LAUSANNOIS	35.09%	25.39%	-9.70%
CSR - EST LAUSANNE, ORON, LAVAUX	34.86%	29.17%	-5.69%
CSR - NYON-ROLLE	28.14%	23.79%	-4.35%
CSI - MONTREUX	33.24%	29.45%	-3.79%
CSR - MORGES-AUBONNE	17.87%	15.04%	-2.83%
CSI - VEVEY	25.37%	22.65%	-2.72%
CSR - PRILLY-ECHALLENS	18.35%	17.42%	-0.93%
CSR - YVERDON-GRANDSON	19.32%	19.48%	0.16%
CSR - LAUSANNE	20.28%	22.09%	1.80%
CSR - BEX	22.39%	25.53%	3.14%
CSR - COSSONAY,ORBE,LA VALLEE	18.43%	24.00%	5.57%
CSR - BROYE	15.80%	23.35%	7.55%
TOTAL CSR/CSI moyenne (non pondérée)	24.10%	23.11%	-0.98%

Tableau 1

Le monitoring du SPAS permet de constater que l'effet en termes de chiffres de la fixation de cet objectif est mitigé. On constate surtout une convergence entre les différentes régions. Entre début 2008 et mars 2009, le taux d'inscription a fortement baissé dans quatre CSR/CSI ce qui a été expliqué par des difficultés dans la saisie de ces informations. En revanche, pour le même nombre d'institutions, le pourcentage de personnes inscrites aux ORP a augmenté de manière significative.

Une remise en question de l'approche séquentielle de la réinsertion

Les difficultés en termes de collaboration interinstitutionnelle se manifestent surtout dans la prise en charge des bénéficiaires pour lesquels l'aptitude au placement n'est pas clairement établie. La question centrale qui se pose alors est pourquoi les AS et CI envoient-ils des bénéficiaires RI en suivi professionnel alors qu'ils ne sont pas forcément aptes au placement selon les critères appliqués par les ORP vaudois ?

En ce qui concerne cette question, le rapport de l'UCA apporte 2 réponses²⁴ :

²³ Monitoring RI du SPAS, mars 2009

- l'objectif d'envoyer 30% des bénéficiaires RI aux ORP fixé par le Conseil d'Etat ;
- le manque de budget à disposition du côté des CSR/CSI fait que bien souvent les AS envoient ces bénéficiaires en suivi ORP, bien qu'ils sachent qu'ils ne seront probablement pas prêt à assumer les exigences de la prise en charge ORP.

Vu l'importance de cette question, elle a été particulièrement approfondie lors des entretiens menés par l'équipe de l'Idheap et il semble que ces deux arguments ne sont pas exhaustifs. En effet, les AS n'ont en principe pas d'intérêt personnel au niveau de leur charge de travail ou à cause d'objectifs individuels à inciter un bénéficiaire RI avec une aptitude critique à aller à l'ORP.

Avec un certain recul, on peut constater que l'objectif de 30% de transfert de dossiers a bien été visé, mais pas recherché à tout prix. Tous les CSR/CSI contactés par notre étude ont affirmé leur volonté de ne pas envoyer à l'ORP des bénéficiaires qui ne sont pas prêts pour le suivi des ORP, simplement pour des questions financière ou pour atteindre un objectif généralement perçu comme étant trop ambitieux.

Les acteurs du domaine social contactés ont cependant insisté sur l'aspect motivant d'une perspective de réinsertion professionnelle. Ils estiment que l'activité professionnelle est également un moyen important, voire indispensable dans la stabilisation de la situation sociale d'un certain type de bénéficiaires. Dans de nombreux cas, le manque de travail est considéré comme une source principale des difficultés personnelles des bénéficiaires.

Ces arguments militent pour une conception « intégrée » des deux types de réinsertion (sociale et professionnelle) plutôt que pour une logique séquentielle. Cette vision est aussi à la base de l'approche dite « work first » en matière de réinsertion professionnelle, développée aux Etats-Unis pendant les années 1990. Ces programmes mettent un fort accent sur l'objectif de réinsertion professionnelle rapide, mais utilisent souvent des méthodes dites « mixtes » qui combinent la recherche d'emploi avec des mesures de formation et d'éducation (Brown, 1997).

Des difficultés de coordination au moment du passage interinstitutionnel

Les auteurs du rapport UCA ont insisté sur le risque de rupture dans la prise en charge entre la préparation du projet professionnel en suivi social et sa réalisation en suivi professionnel. Ce constat a été confirmé. Cependant, il s'est avéré dans les entretiens qu'il s'agit d'une problématique croisée entre les acteurs des CRS/CSI et des ORP. D'une part, les collaborateurs des CSR/CSI constatent que le projet professionnel mis en route au cours du suivi social n'est pas forcément approuvé et poursuivi par les ORP. D'autre part, certains CP ont signalé que la préparation de l'insertion professionnelle en suivi social ne leur paraît pas toujours réaliste et doit être adaptée en fonction du marché du travail pour éviter de démotiver les personnes concernées.

Cette problématique est inhérente à l'organisation bi-institutionnelle du dispositif RI. En effet, la première partie de l'autonomisation notamment avec les MIS visant l'augmentation de l'aptitude au placement est effectuée sans consulter les acteurs qui, en principe, devront définir la deuxième phase de ce processus à savoir l'insertion professionnelle dans les ORP.

²⁴ Rapport UCA, p. 37

2.4 La prise en charge dans les ORP

L'application du principe de l'égalité de traitement entre bénéficiaires LACI et RI

Pour la prise en charge des bénéficiaires RI à l'ORP, les collaborateurs et directeurs interrogés disent se baser sur le principe de l'égalité de traitement entre les chômeurs LACI et ceux du dispositif RI. Selon les directives du SDE, les deux types de demandeurs d'emploi doivent être pris en charge de manière égale par les mêmes conseillers et suivant la même démarche qui comporte l'analyse de la situation individuelle du demandeur à travers le bilan.

L'application d'un traitement égal de ces deux publics cibles n'est cependant pas pratiquée dans tous les ORP en Suisse. Dans d'autres cantons comme par exemple Neuchâtel²⁵, des unités spécialisées pour le suivi des personnes ayant des besoins particuliers ont été créées dans les ORP sans que cela entre en contradiction avec leur mission définie par la LACI. En revanche, la LEmp exige que les bénéficiaires RI soient « soumis aux mêmes devoirs que les demandeurs d'emploi pris en charge par la LACI. »²⁶ Ceci concerne les recherches d'emploi, la participation aux mesures et aux entretiens ainsi que l'obligation de fournir les renseignements et documents permettant de juger s'ils sont aptes au placement ou si le travail proposé est convenable.

Au niveau du terrain, le dilemme suivant a été relevé : d'un côté, les CP interviewés admettent unanimement que la prise en charge d'un bénéficiaire RI demande plus de temps et d'énergie que celle d'un chômeur LACI et cela d'autant plus lorsqu'il s'agit d'un bénéficiaire RI qui a déjà passé un certain temps à l'aide sociale. D'un autre côté, les CP des ORP insistent sur le fait que le temps à disposition pour la prise en charge n'est pas supérieur à celui nécessaire à la prise en charge d'un chômeur LACI. Ils insistent également sur le fait que le financement des ORP dépend « de l'enveloppe fédérale accordée sur la base du nombre de demandeurs d'emploi dans le canton »²⁷ et ce forfait de la Confédération ne fait aucune distinction entre demandeur d'emploi LACI et demandeur d'emploi RI.

L'application du principe de l'égalité de traitement quant à l'intensité de la prise en charge des chômeurs LACI et des bénéficiaires RI est donc surtout imputable au mode de financement des ORP et par conséquent aux ressources en personnel à disposition.

Malgré cette contrainte, certains parmi les CP interrogés ont indiqué accorder plus de rencontres aux bénéficiaires RI au cours de la première phase de la prise en charge puisqu'ils considèrent important d'intensifier cet appui au début de la prise en charge afin d'augmenter les chances de réussite de l'insertion professionnelle de cette population. Cette pratique a cependant une incidence sur la charge de travail des CP en question.

Le suivi mixte uniquement accessible pour les bénéficiaires aptes au placement selon la LACI

La Directive de collaboration prévoit un suivi mixte qui consiste « à associer un accompagnement social à un suivi professionnel » à un rythme intensif²⁸. Le bénéficiaire RI demeure donc en suivi social et doit être inscrit à l'ORP pour s'engager dans une dynamique d'insertion professionnelle.

La Directive définit une durée maximale de prise en charge de 6 mois, renouvelable

²⁵ Groupe appui

²⁶ LEmp Art. 23a Devoirs des bénéficiaires RI

²⁷ Rapport UCA, p. 29

²⁸ Directive de collaboration, point 3.2.2

exceptionnellement une fois pour une durée de 3 mois. De plus, un contrat doit être « établi, déterminant les raisons et les objectifs visés par ce suivi. »²⁹

L'obligation d'inscription à l'ORP ne rend le suivi mixte accessible que pour les bénéficiaires RI aptes au placement selon la définition LACI. A cause de cette restriction, les bénéficiaires RI dans la phase de transition (pas encore aptes au placement selon la définition actuellement appliquée par les ORP) ne peuvent pas bénéficier de ce type de suivi.

Les résultats obtenus lors des entretiens confirment le fait constaté par l'étude de l'UCA³⁰ qui souligne que ce type de suivi n'est que très rarement formalisé. La raison principalement évoquée est le manque de temps pour organiser des séances tripartites et intensifier le suivi. S'il est vrai que la prise en charge double existe assez souvent, l'accompagnement par le CP et l'AS n'est toutefois que très rarement formalisé et coordonné de manière systématique. Selon les personnes interrogées, les contacts sont ponctuels et ils ont essentiellement lieu en cas de difficultés dans le suivi.

L'UCA a également soulevé que certains acteurs pensent que le suivi mixte dilue la responsabilité de la prise en charge par le fait qu'il y a deux répondants pour le bénéficiaire.

2.5 Le transfert du suivi professionnel au suivi social

Deux procédures de transfert au suivi social

Le dispositif encourage le parcours qui va du suivi social au suivi professionnel. Toutefois, un certain nombre de bénéficiaires, chaque année, empruntent ce parcours dans le sens inverse, c'est-à-dire qu'ils quittent le suivi ORP pour un suivi social.

La procédure de transfert de l'ORP au CSR/CSI dépend du consentement du bénéficiaire RI. Si le bénéficiaire RI est d'accord, un formulaire de transfert en suivi social peut être rempli soit avec le bénéficiaire RI et le CP de l'ORP, soit avec le bénéficiaire et l'AS dans le cadre d'une séance tripartite.

Au cas où le bénéficiaire RI s'oppose à un transfert, une procédure d'inaptitude au placement peut être déclenchée par l'ORP. Actuellement, c'est l'instance juridique chômage du SDE qui est responsable de ces procédures³¹ sur demande des ORP.

Une augmentation du nombre de transferts et des disparités entre régions

Cette problématique concerne un nombre limité de bénéficiaires par rapport à l'ensemble de la population au RI professionnel. Ce nombre est toutefois en hausse. En 2006, 250 bénéficiaires ont quitté le RI professionnel pour le RI social (fermetures de dossier RI professionnel pour une des causes suivantes : inaptitude, renoncement au placement, renoncement au suivi professionnel, transfert en suivi social). Ils étaient 444 en 2007 et 693 en 2008. Ces chiffres doivent être rapportés à l'ensemble de la population au RI professionnel, ce qui donne les pourcentages suivants 10.1% en 2006, 19.1% en 2007 et 28.8 % en 2008³². Une analyse plus détaillée de cette question est présentée au chapitre 3.

²⁹ Directive de collaboration, point 3.2.2

³⁰ Rapport UCA, p. 32

³¹ Rapport UCA, p. 52

³² Les pourcentages sont calculés sur la base de l'effectif au RI professionnel en décembre de l'année correspondante. Extraction PROGRES réalisé par le SDE.

Lorsqu'on compare les pourcentages des dossiers RI ayant fait l'objet d'un passage à l'ORP et fermés par la suite, il s'avère qu'il y a des variations importantes entre les régions. Ces différences ne se laissent cependant pas expliquer par le taux d'inscription. Il semble alors que dans certaines régions les bénéficiaires RI inscrits à l'ORP sont plus rapidement envoyés en suivi social que dans d'autres.

Pourcentages des dossiers ORP fermés des bénéficiaires RI à la fin 2007, par régions³³					
	Nombre de dossiers RI	Nombre de passages à l'ORP	Pourcentage de passages à l'ORP par rapport à tous les dossiers RI	Dossiers RI PRO (ORP) fermés	Pourcentage des dossiers RI PRO fermés par rapport au nombre de passages à l'ORP
CSR - Broye-Vully	662	129	19.5%	51	39.5%
CSR - Morges-Aubonne	690	141	20.4%	53	37.6%
CSR - Cossonay, Orbe, La Vallée	756	185	24.5%	75	40.5%
CSR - Yverdon-Grandson	1211	311	25.7%	116	37.3%
CSR - Lausanne	5058	1362	26.9%	640	47.0%
CSR - Bex	564	155	27.5%	67	43.2%
CSR - Prilly-Echallens	621	171	27.5%	93	54.4%
CSI - Vevey	906	264	29.1%	113	42.8%
CSR - Nyon-Rolle	775	249	32.1%	110	44.2%
CSR - Ouest lausannois	1304	460	35.3%	192	41.7%
CSI - Montreux	520	195	37.5%	93	47.7%
CSR - Est Lausanne, Oron, La Vaux	499	208	41.7%	85	40.9%

Tableau 2

Les effets néfastes du transfert sur le processus d'insertion de deux types de public

Les résultats des interviews avec les acteurs du dispositif RI permettent de mettre en évidence des effets néfastes d'un transfert au suivi social sur deux types de population RI.

Premièrement, il y a des personnes théoriquement aptes au placement, mais peu ou pas motivées pour reprendre une activité professionnelle. Du côté des CSR/CSI, la non motivation n'est pas une raison valable pour refuser l'inscription à l'ORP selon la Norme RI ce qui s'explique par une volonté politique d'autonomiser le plus grand nombre de bénéficiaires RI. Du côté du suivi professionnel, les CP se trouvent face à un marché du

³³ Calcul effectué sur la base des chiffres du tableau « Type de suivi pour les bénéficiaires (requérants et conjoints/concubins) au RI à la fin 2007, par AA », Rapport UCA, p. 36

travail très exigeant dans lequel la motivation de travailler constitue un facteur *sine qua non* notamment en situation de crise avec une forte concurrence. Cette réalité se reflète dans la définition de l'aptitude au placement de la LACI qui exige que le demandeur d'emploi soit disposé à travailler. Pour les bénéficiaires RI qui ne veulent pas travailler, les ORP n'ont pratiquement aucun levier mis à part la sanction qui ne peut cependant pas être appliquée aux personnes qui se présentent aux rendez-vous et qui effectuent les recherches d'emploi sans véritable engagement personnel (double attitude des bénéficiaires : motivation face aux CP et faible motivation devant les employeurs). Une telle personne est souvent renvoyée en suivi social par les ORP.

Il en résulte que les bénéficiaires peu ou pas motivés par la perspective d'une reprise d'emploi peuvent, dans la configuration actuelle du dispositif, se soustraire à l'insertion professionnelle. Contrairement aux chômeurs LACI, ce transfert n'a aucune incidence sur les prestations financières des bénéficiaires RI. Paradoxalement, la persistance dans le comportement de non collaboration n'augmente pas la gravité de la sanction, mais libère en fait le bénéficiaire de l'obligation de s'engager dans l'insertion professionnelle, sans conséquence durable sur ses revenus. Les bénéficiaires restent cependant soumis aux risques de sanction liés aux règlements du suivi social.

Il convient cependant de souligner que le nombre limité de transferts du suivi professionnel en suivi social par rapport à l'ensemble des bénéficiaires au RI professionnel (entre 10 et 28 % selon les années) suggère que la plupart des bénéficiaires du RI professionnel n'exploitent pas la structure bicéphale pour se soustraire à l'obligation de chercher un emploi. Cette problématique ne concerne donc qu'une minorité de bénéficiaires qui augmente toutefois pendant la période d'observation (2006-2008).

Un deuxième groupe de bénéficiaires RI sur lesquels un transfert déploie un effet négatif en termes de réinsertion concerne les personnes pour lesquelles la motivation a été reconstruite dans le cadre du suivi social. En effet, les AS/CI suivent certaines personnes qui se trouvent dans une situation de vie très difficile. Autonomiser ce public implique alors un travail de motivation et d'encouragement afin de pouvoir envisager d'entamer une insertion professionnelle. Il s'agit d'une population qui se caractérise par une aptitude au placement fragile.

Pour ces personnes, la prise en charge dans les ORP et la situation peu gratifiante sur le marché du travail représente souvent un changement abrupt qui peut déstabiliser leur situation personnelle jusqu'au point où les exigences en termes d'aptitude au placement LACI ne sont plus satisfaites. Les CP, qui ne disposent pas des moyens adéquats pour appuyer le bénéficiaire dans une telle situation, renvoient la personne en suivi social. Pour ce type de demandeurs d'emploi, le transfert renforce le découragement et risque de diminuer une confiance en soi durement regagnée dans le suivi social. Le travail d'insertion doit alors recommencer.

2.6 L'échange d'informations

La LASV³⁴ et la LEmp³⁵ règlent la transmission des informations entre les deux institutions.

Sur la base des entretiens réalisés, les points suivants ressortent.

³⁴ Art. 30

³⁵ Art. 23

Une relative satisfaction par rapport aux outils informatiques

Au niveau des outils informatiques, les collaborateurs des deux institutions ne rencontrent pas de difficultés majeures. Ils s'accordent sur le fait que PROGRES a été considérablement amélioré. Cependant, les CP critiquent le manque de convivialité de ce logiciel comparé à Plasta.

L'échange d'information par téléphone et par email est fréquent et n'engendre aucun problème.

Plusieurs personnes interrogées ont signalé leur crainte que leur travail puisse se complexifier de façon considérable suite à la multiplication des programmes comme Plasta, PROGRES et MAMAC.

Un problème de triangulation dû au faible nombre d'entretiens tripartites

A plusieurs reprises, les interlocuteurs ont signalé des problèmes de triangulation. Lors des entretiens, certains bénéficiaires RI ne disent pas la vérité et cela aussi bien pour cacher une problématique qui pourrait les rendre inaptes au placement que pour essayer d'échapper aux mécanismes de contrôle. Selon les CP, il s'agit souvent d'informations dont disposent les AS.

Les problèmes de triangulation résultent du déficit de séances tripartites.

Il s'agit d'une difficulté qui a également été mise en évidence par l'UCA, notamment en ce qui concerne l'inscription des bénéficiaires à l'ORP.³⁶

Une rétention d'informations causée par un manque de confiance

Un autre obstacle à l'échange d'informations mentionné dans les entretiens concerne le manque de confiance des collaborateurs des CSR/CSI envers les CP qui est ressenti par certains CP. Ceux-ci ont l'impression que les AS/CI ne veulent pas transmettre certaines informations nécessaires pour le suivi professionnel en faisant référence à la protection des données personnelles. Ils suspectent par ailleurs les AS/CI d'avoir les craintes suivantes :

- que les CP n'aient pas la compétence de comprendre ces informations et de les traiter de manière pertinente.
- que les CP utilisent ces informations pour refuser des bénéficiaires RI avec une aptitude au placement critique.

Ces informations ont pu être corroborées auprès des acteurs du domaine social. Les deux arguments mettent une fois de plus en évidence une lacune dans la prise en charge dans le dispositif RI. En ne pouvant mobiliser des mesures d'insertion professionnelle, les collaborateurs des CSR/CSI qui veulent donner une chance à un bénéficiaire d'intégrer le marché du travail semblent avoir le sentiment de devoir cacher certaines informations au CP.

³⁶ Rapport UCA, p. 24

2.7 La représentation des missions et pratiques professionnelles des deux institutions

Des missions différentes mais non contradictoires

Les collaborateurs des ORP s'identifient presque exclusivement à leur mission définie dans la LACI qui consiste à placer les demandeurs d'emploi de manière durable sur le marché du travail afin de regagner l'autonomie financière. Toute prise en charge sociale n'est pas considérée comme une tâche des ORP sauf pour quelques cas exceptionnels.

La définition de la mission des collaborateurs des CSR/CSI est plus variée :

- améliorer la qualité de vie des bénéficiaires RI pour lesquels une insertion professionnelle ne peut pas être envisagée ;
- appuyer les bénéficiaires RI avec une employabilité élevée à trouver l'autonomie financière ;
- soutenir les bénéficiaires RI avec un degré d'employabilité faible dans la mise en œuvre d'un processus de réinsertion socioprofessionnelle.

Des représentations des pratiques professionnelles des organismes partenaires variables entre collaborateurs des ORP

Du point de vue des collaborateurs des CSR/CSI, les CP assument bien leur fonction en ce qui concerne le placement des gens LACI sur le marché du travail, cependant leur prise en charge n'est pas jugée être en adéquation avec les besoins des bénéficiaires RI. Les représentants du domaine social expliquent cela principalement par un manque de ressources et d'outils à disposition des CP pour ce public spécifique qui ne peut pas être, le plus souvent, traité de la même manière que les chômeurs LACI.

Les appréciations formulées par les collaborateurs des ORP interrogés concernant le travail effectué par les AS et les CI se caractérisent par une plus grande hétérogénéité de points de vue et même par certaines contradictions.

Représentations négatives :

- manque de connaissance des mesures ;
- connaissances insuffisantes du marché du travail pour estimer l'aptitude au placement ;
- attitude trop laxiste face au bénéficiaire RI ;

Représentations positives :

- attitude envers les bénéficiaires RI devenue plus stricte et exigeante ;
- attitude envers les bénéficiaires RI plus stricte et exigeante que celle des CP ;
- bonnes connaissances du marché du travail ;
- capacité de donner de la confiance et de la motivation aux bénéficiaires RI dans le processus d'insertion professionnelle.

Un manque de connaissances et de compréhension des limites propres aux compétences professionnelles

A diverses reprises, les personnes interviewées ont insisté sur les différences en termes de

culture entre les deux institutions. Cela n'est cependant pas forcément considéré comme problématique de manière générale car les deux organisations ont finalement des missions différentes. En revanche, en ce qui concerne les bénéficiaires RI dans une dynamique d'insertion professionnelle, les acteurs soulignent l'importance de connaître et de comprendre les contraintes et pratiques professionnelles de l'organisation partenaire ce qui fait souvent défaut à l'heure actuelle.

Une mesure qui aurait permis de favoriser une vision commune des pratiques professionnelles entre les collaborateurs des deux institutions est prévue par le RLEmp et le RLASV. Sous l'article 12 respectivement sous l'article 11 la compétence est confiée au CODIR pour « soutenir et coordonner la formation commune aux assistants sociaux et aux conseillers en personnel. »

Ces formations communes n'ont jusqu'à ce jour jamais eu lieu. Les collaborateurs des CSR/CSI ont exprimé leur intérêt pour ces formations communes. Les collaborateurs des ORP interrogés sont plus réticents. Ils évoquent plusieurs raisons à cet état de fait :

- le manque de temps pour participer à ces formations ;
- l'objectif de ces formations ne devrait pas consister en l'établissement d'une culture commune, mais plus à une meilleure connaissance des limites et contraintes de la prise en charge de l'organisation partenaire ;
- le contenu doit être soigneusement choisi afin de pouvoir aborder les thématiques pertinentes ;
- la participation ne devrait pas être facultative puisque dans ce cas, seuls les collaborateurs déjà sensibles aux difficultés de la collaboration interinstitutionnelle participeront à ces formations.

2.8 Résumé du chapitre

- Pour la majorité des bénéficiaires RI qui sont soit clairement aptes, soit clairement inaptes au placement, la collaboration interinstitutionnelle n'est pas problématique.
- Selon la grande majorité des acteurs interrogés, la collaboration interinstitutionnelle s'est améliorée. Cela est imputé à différentes initiatives d'échange au niveau régional et à une certaine réorientation du suivi social vers une logique d'autonomisation ce qui rapproche les deux institutions.
- Les analyses ont mis en évidence que les difficultés de collaboration entre les deux institutions concernent principalement deux groupes restreints de bénéficiaires RI : ceux qui sont trop avancés pour le suivi social et pas encore aptes au placement pour la prise en charge ORP et ceux qui ne sont pas motivés pour reprendre une activité professionnelle.
- Dans le système actuel, ni les CSR/CSI, ni les ORP ne disposent des moyens adéquats pour prendre en charge ces deux types de population qui tombent entre les deux piliers du dispositif.
- La collaboration interinstitutionnelle nécessite des ressources que les acteurs n'estiment pas toujours avoir à disposition (séances tripartites, intensification de la prise en charge pendant le suivi mixte, formation commune).
- Il existe un manque de clarté dans la définition du processus à mettre en place quant aux séances tripartites (qui prend l'initiative, où se déroule la rencontre).

- Les conditions d’inscription aux ORP vaudois (aptitude au placement selon la LACI) contreviennent selon le Seco à la base légale (LES) et ne correspondent pas à la pratique de la majorité des autres cantons suisses.
- L’objectif d’inscrire 30% des bénéficiaires RI aux ORP n’a eu que relativement peu d’effet si on se réfère aux chiffres. La fixation de ce but a cependant permis de renforcer l’application du principe « inscription à l’ORP sauf en cas de motif fondé » dans certains CSR/CSI.
- L’application du principe de l’égalité de traitement entre chômeurs LACI et bénéficiaires RI pour le suivi ORP n’est pas toujours en adéquation avec les besoins des bénéficiaires RI. Ce principe n’est pas exigé par la base légale et s’explique notamment par les ressources limitées à disposition des CP.
- Le pourcentage des personnes transférées du RI professionnel au RI social a presque triplé entre 2006 et 2008.
- Le pourcentage des dossiers RI professionnels fermés varie de manière significative entre les différentes régions ce qui questionne les pratiques en termes d’acceptabilité de la population RI au suivi professionnel entre les différents ORP.
- En l’absence de coordination entre les CSR et les ORP, des projets d’intégration de bénéficiaires ont dû être totalement redéfinis au moment du passage du suivi social en suivi professionnel.
- Les acteurs du domaine social soulignent que l’approche séquentielle caractérisée par une intégration sociale puis une intégration professionnelle n’est pas adéquate. Une activité professionnelle est également considérée comme un élément clé de stabilisation psycho-sociale.
- Le fait que le suivi mixte implique l’inscription à l’ORP (aptitude au placement LACI) rend ce type de prise en charge inaccessible pour les bénéficiaires RI dotés d’une aptitude au placement limitée en phase de transition qui auraient cependant besoin de ce double suivi.
- Le manque de séances tripartites a pour conséquence des problèmes au niveau de la triangulation de l’information émanant de certains bénéficiaires RI qui ne transmettent pas toutes les données les concernant de manière correcte.
- La crainte de fournir des arguments pour le refus d’un bénéficiaire à l’ORP engendre de la rétention d’informations de la part de certains AS/CI.
- L’appréciation du travail des CP par les collaborateurs du domaine social est critique concernant la prise en charge des bénéficiaires RI en phase de transition. Les personnes interrogées expliquent cela essentiellement par un manque de moyens et de ressources.
- L’appréciation du travail des collaborateurs des CSR/CSI par les personnes interrogées des ORP est hétérogène et contradictoire. Pour certains, les AS/CI sont trop laxistes et ne connaissent pas suffisamment bien les exigences du marché du travail tandis que d’autres estiment que les collaborateurs des CSR/CSI sont très exigeants, bien informés sur le marché du travail et parviennent à motiver les bénéficiaires à s’engager dans leur projet d’autonomisation.
- La crainte d’une multiplication des logiciels (Plasta, PROGRES, MAMAC) qui complique le travail a été formulée.

3 Les bénéficiaires du dispositif RI : trajectoires et sorties

3.1 Introduction

L'objectif de ce chapitre est de fournir une image de la population au RI. Nous nous intéressons en particulier aux différentes formes de prise en charge (sociale et professionnelle, avec ou sans mesure) et aux différents parcours que les bénéficiaires suivent à l'intérieur du dispositif RI. Grâce aux données contenues dans la base de données PROGRES, nous décrivons dans un premier temps la population au RI en fonction de la prise en charge (figure 2). Dans un deuxième temps nous nous concentrerons sur les facteurs susceptibles d'avoir un impact sur l'accès aux différentes formes de prise en charge résultant des mesures. Finalement, dans la troisième partie de ce chapitre, nous analyserons les caractéristiques des bénéficiaires qui sortent du système vers l'emploi. Cette analyse a pour objectif d'identifier les parcours/prises en charge qui mènent plus ou moins souvent vers une réinsertion professionnelle. Seuls les principaux tableaux et les tableaux synthétiques sont reproduits dans ce chapitre. Une sélection plus ample des analyses effectuées est présentée dans l'annexe 1.

3.2 Les populations étudiées

Les analyses effectuées exigent la prise en compte d'un nombre élevé d'observations. Ceci est particulièrement important lorsqu'il s'agit de se concentrer sur des sous-populations (p. ex. personnes ayant suivi une MIP). Pour maximiser le nombre d'observations utilisables dans l'étude des trajectoires, nous incluons dans notre échantillon toutes les personnes qui ont perçu des prestations RI pendant au moins un mois en 2006 et en 2007. Ces personnes peuvent être entrées dans le dispositif avant 2006. Cette façon de procéder crée un échantillon quelque peu artificiel. Il correspond à l'addition de l'ensemble des personnes ayant bénéficié du RI au moins un mois en 2006 et 2007. De ce fait, le nombre de bénéficiaires pris en compte dans cette analyse est sensiblement supérieur au nombre de bénéficiaires moyen ayant les mêmes caractéristiques.

Cet effet de gonflage de la taille de l'échantillon de départ est recherché, précisément pour maximiser le nombre d'observations utilisables. Toutefois, il est important de s'assurer que cette procédure ne produise pas de biais, tels que par exemple une modification des proportions relatives des différents groupes. Les caractéristiques des échantillons étudiés ont donc été comparées à celles de deux autres échantillons : la population au bénéfice du RI au 31 décembre 2007 (source : PROGRES) et la population au bénéfice de l'aide sociale en 2006 selon la statistique de l'OFS. Cette analyse a permis de montrer que les écarts entre la population étudiée et les deux autres sources sont minimes et pas systématiques, ce qui nous permet d'exclure d'avoir introduit un biais dans la procédure de construction de notre échantillon (voir annexe 1, tableaux 1 à 4).

Notre échantillon de base dans les analyses présentées dans ce chapitre est donc constitué par les bénéficiaires adultes ayant l'un des statuts suivants : requérant, conjoint ou concubin sans activité lucrative. Ce dernier critère est défini de manière large, sous une forme négative, et s'applique aux personnes ayant eu au maximum trois mois de revenu d'activité sur la période prise en considération. Sur la base de ces critères, nous avons identifié un

échantillon de 22'080 personnes. Pour certaines des analyses présentées, des critères supplémentaires seront adoptés. Ceux-ci seront explicités au début de chaque analyse concernée.

3.3 Les différentes prises en charge

La population au RI fait l'objet d'une prise en charge sociale ou professionnelle, ou encore, rarement, d'un suivi mixte. À l'intérieur de ces deux catégories les bénéficiaires peuvent avoir accès à une ou plusieurs mesures : des mesures d'insertion sociale et des mesures d'insertion professionnelle.

La figure 2 montre les différents types de prise en charge possibles ainsi que les issues à la fin de la période d'observation. La plupart des bénéficiaires adultes se trouvent du côté social du dispositif. Sur notre population de 22'080 cas, plus de 15'000 n'ont bénéficié d'aucune des mesures étudiées (MIS, suivi ORP et MIP).

Critères de sélection :

Cette analyse se concentre sur les bénéficiaires nécessitant une insertion socioprofessionnelle. Les *working poor* ne sont à ce stade de l'analyse pas retenus, ils le seront dans une phase ultérieure. Cette analyse concerne les adultes ayant obtenu des revenus d'activité lucrative pendant au maximum 3 mois.

Suivi ORP :

Sont pris en compte dans la catégorie « Suivi ORP » les personnes ayant bénéficié d'un suivi ORP pendant au moins un mois

MIP et MIS

Sont pris en compte dans la catégorie « MIP » et « MIS » les personnes ayant bénéficié d'une MIP respectivement d'une MIS pendant au moins un mois.

Type de sortie :

Sont considérés comme sortis les bénéficiaires dont le dossier a été fermé au plus tard au 31 décembre 2007. Les fermetures enregistrées après cette date mais retro-datées³⁷ ont également été prises en compte.

Sorties administratives :

Les sorties administratives comprennent également l'ensemble des sorties non renseignées, ce qui contribue à expliquer leur nombre assez important. Elles peuvent ainsi parfois intégrer des sorties pour l'emploi qui n'ont pas été renseignées dans PROGRES.

Situation non renseignée :

Apparaissent dans cette catégorie les bénéficiaires pour lesquels une date de sortie est enregistrée, qui ne sont pas présents dans le dispositif au 31 décembre 2007 mais pour

³⁷ Afin de s'assurer que la sortie est durable et pour limiter le travail administratif, une période de latence de 4 mois est respectée avant la fermeture du dossier.

lesquels aucun motif de fermeture de dossier n'a été enregistré. Ils sont surreprésentés dans la catégorie « MIP ». Cet état de fait est dû à des problèmes de mise à jour du fichier pour des bénéficiaires qui sortent temporairement du dispositif car la mesure leur verse un salaire, et au fait qu'avec l'introduction du RI certains bénéficiaires qui étaient en mesure au 1^{er} janvier 2006 ont perdu l'éligibilité aux prestations en espèces, mais ont tout de même pu terminer leur mesure.

Différences de calcul :

Comme des bénéficiaires peuvent à différents moments, avoir été pris en charge par différentes composantes du dispositif, des différences de calcul sont présentes dans les chiffres fournis dans la figure 2.

La différence entre la somme des populations entrées avant et après le 1^{er} janvier 2006 et le nombre total de bénéficiaires s'explique par la présence de 374 individus dont la date d'entrée n'a pas été renseignée. Ces personnes sont évidemment exclues des analyses de durée.

Les différents types de prise en charge, et les principaux mouvements à l'intérieur du dispositif

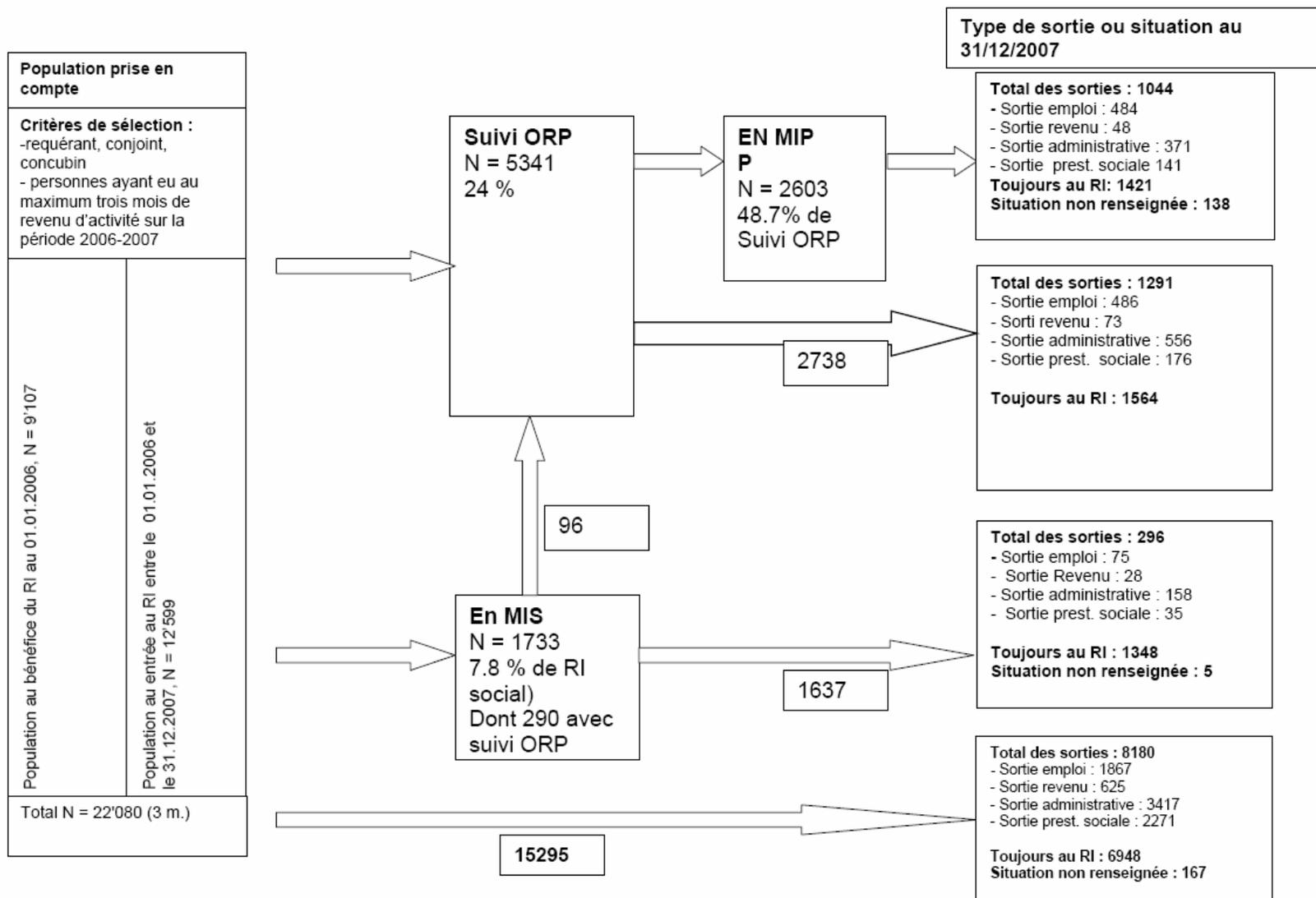


Figure 2

3.4 Les mouvements à l'intérieur du dispositif

Par rapport à la logique de fonctionnement du dispositif, deux types de mouvement, qui illustrent sa logique bicéphale, sont particulièrement importants : les passages d'un suivi social à un suivi professionnel et ceux en sens inverse. Les premiers constituent une étape cruciale dans un processus d'insertion, car ils permettent d'accéder aux mesures d'insertion professionnelle et aux services de placement des ORP.

Passage d'un suivi social à un suivi professionnel en fonction de la participation à une MIS (base : bénéficiaires avec au moins 3 mois de suivi social au début de leur prise en charge, sans les participants au programme FORJAD)

		Avoir bénéficié d'un suivi ORP		
		NON	OUI	TOTAL
Avoir bénéficié d'une MIS				
NON	En %	84.3	15.7	100
	N	15436	2869	18327
OUI	En %	93.1	6.9	100
	N	1303	96	1475
TOTAL	En %	85.0	15.0	100
	N	16739	2965	19704

Tableau 3

Le tableau 3 montre le nombre de passages du suivi social vers le suivi professionnel, pour deux catégories de bénéficiaires ayant bénéficié d'un suivi social au moins pendant trois mois. Les taux de passage sont relativement faibles. Pour la population qui n'a pas suivi de MIS, ce taux est d'environ 15.7% ; par contre le transfert en suivi professionnel suite à une MIS est encore plus bas, soit 7% environ. Cette différence ne saurait toutefois pas être interprétée comme une preuve d'inefficacité des MIS. Celles-ci, comme on va le voir plus bas, sont ciblées sur les bénéficiaires les plus éloignés du marché du travail. Il n'est donc pas surprenant de voir que les bénéficiaires de MIS transitent vers l'ORP plus rarement que les autres bénéficiaires RI.

L'autre passage qui peut avoir lieu au sein du dispositif est le transfert d'un suivi professionnel en suivi social. Comme ces passages sont répertoriés dans la base PROGRES, nous faisons appel ici à une extraction réalisée par le SDE plutôt qu'à nos calculs.

Transferts du RI professionnel au RI social, en fonction du motif

	2006	2007	2008
Motif du transfert			
Décision formelle d'inaptitude	46	71	242
Renonce au placement	52	95	111
Renonce au suivi professionnel	30	29	39
Transfert en suivi social simple	122	249	301
<i>Total</i>	<i>250</i>	<i>444</i>	<i>693</i>

Tableau 4

Les transferts du RI professionnel au RI social concernent quelques centaines de personnes. Leur nombre est en croissance rapide sur la période observée, indépendamment du motif. Ces chiffres peuvent être comparés à ceux présentés au tableau 3 : en 2006-2007 2965 personnes ont fait le passage du RI social au RI professionnel. Pendant la même période, 694 (23%) ont fait le chemin inverse. Comme nous l'avons vu au chapitre 2, ces transferts ne signalent pas nécessairement l'existence d'un problème de mise en œuvre, car les situations personnelles peuvent aussi évoluer de manière négative. Mais la question reste ouverte de savoir si cette population bénéficie d'une prise en charge adéquate dans le contexte du dispositif actuel.

3.5 Les déterminants des prises en charge

La figure 2 a permis de mettre en évidence une grande variété de prises en charge. Aussi l'analyse statistique des données PROGRES fait apparaître un certain nombre de facteurs mesurables qui influencent le type de parcours suivi. Nous nous sommes concentrés sur les facteurs qui ont une influence sur trois types de prise en charge : suivre une MIS ; être suivi par un ORP et suivre une MIP. Ces trois types de prise en charge sont comparés à la prise en charge la plus fréquente, c'est-à-dire le suivi social simple. La technique d'analyse utilisée est celle de la régression logistique multivariée qui permet d'estimer la probabilité qu'un événement ait lieu en fonction d'une série de variables indépendantes. Ceci permet de vérifier l'impact de chaque facteur étant supposé que les autres restent constants pendant l'analyse.

Facteurs ayant une influence sur le fait de suivre une MIS.

L'âge a une influence négative sur la probabilité de suivre une MIS aussi, les personnes plus jeunes ont une probabilité plus importante de suivre des mesures MIS, ceci même lorsque les bénéficiaires des mesures FORJAD sont exclus de l'analyse. Nous pouvons également constater que les requérants principaux ont plus de probabilité de suivre une MIS que les conjoints et les concubins. Le niveau de formation a également un impact, les personnes avec des niveaux de formation les plus élevés sont moins susceptibles de suivre une MIS, le résultat est significatif en cas d'apprentissage, de formation professionnelle supérieure, et de suivi d'une haute école du type d'université ou d'une HES.

L'impact des CSR est plus difficile à analyser, car il n'est pas toujours significatif. En prenant le CSR de Lausanne comme référence, certains CSR recourent beaucoup plus souvent à des MIS que d'autres. Par exemple, le CSIR fait beaucoup plus usage des MIS. Alors que

les CSR de Montreux, Lausanne-Oron, FVP et le CSR de l'Ouest Lausannois font moins appel aux MIS. Le fort usage des MIS par le CSIR peut être expliqué par la nature de sa mission et le fait qu'il dispose de fonds provenant de la Confédération.

L'ensemble de ces résultats est également valable lorsque l'on exclut les bénéficiaires de mesures FORJAD.

Facteurs ayant un impact sur la probabilité de suivre une MIS. Résumé des facteurs les plus significatifs. Cf Annexe 1 tableau 5 pour une vue complète.

Age	-
Nationalité suisse	+
Conjoint ou concubin de requérant	-
Scolarité obligatoire non-achevée	+
Prise en charge par le CSIR	+
Prise en charge par le CSR Ouest lausannois	-
Fin de droit LACI, salarié ou LACI en cours	-

(+ = impact positif sur la probabilité de suivre une MIS ; - = impact négatif sur la probabilité de suivre une MIS).

Tableau 5

Facteurs ayant une influence sur le fait d'être suivi par un ORP

L'âge a, dans ce cas, une influence positive, les personnes plus âgées ont en effet plus de chance d'être suivies par un ORP. Le genre a également un impact, ce sont les hommes qui ont plus de probabilité de bénéficier d'un suivi. Comme dans les cas des MIS, les requérants principaux sont plus suivis que les conjoints et concubins. A l'inverse des MIS, le suivi ORP tend à augmenter partiellement avec le niveau de formation, à l'exception de la formation professionnelle élémentaire, dont le résultat n'est pas significatif, tous les niveaux de formation supérieurs au niveau de scolarité obligatoire non terminée (catégorie de référence) ont plus de chance d'être suivis par un ORP.

Le CSR d'inscription a également un impact sur la probabilité d'être suivi par un ORP. Les CSR de Montreux, Lausanne-Oron, de l'Ouest Lausannois débouchent sur plus de suivi ORP. Alors que le CSIR, les CSR Broye, Cossonay, Morges, Prilly-Echallens, Yverdon et le FVP débouchent sur moins de suivi ORP. On peut constater, que souvent, les CSR qui donnent plus de MIS sont moins enclins à faire bénéficier d'un suivi ORP, et vice versa. Il semblerait donc que l'utilisation des outils à disposition soit régie par des philosophies d'action qui se manifestent par des définitions de priorités divergentes d'un CSR à l'autre.

Le fait d'avoir déposé une demande AI influence fortement et négativement la probabilité d'être suivi, ce qui tend à aller à l'encontre des nouvelles recommandations de l'AI en lien avec la réinsertion professionnelle. Nous constatons également que les bénéficiaires en charge d'une famille monoparentale ou avec des enfants de moins de 6 ans ont significativement et dans une proportion importante moins de chances d'être inscrits auprès des ORP. Il faut cependant préciser que la norme RI dispense les parents d'enfants non scolarisés de l'affiliation à un ORP.

Finalement, la provenance au moment de l'entrée à l'aide sociale semble avoir un impact fort. Les personnes ayant terminé un droit LACI ou ayant bénéficié d'un RMR sont plus

souvent suivies par un ORP par rapport aux personnes sans emploi ni droit LACI (catégorie de référence), alors que les personnes en suivi LACI (en complément de revenu), les salariés, les personnes en incapacité de gain et les ASV sont moins susceptibles de bénéficier du suivi professionnel.

Facteurs ayant un impact sur la probabilité d'être suivi par un ORP. Résumé des facteurs les plus significatifs. Cf Annexe 1 tableau 6 pour une vue complète.

Age	+
Sexe masculin	+
Conjoint ou concubin de requérant	-
Apprentissage, formation supérieure, Uni	+
Famille monoparentale	-
Prise en charge par le CSI Montreux ou Est Lausannois-Oron	+
Prise en charge par le CSIR, CSR Morges Aubonne, Broye, ou la FVP	-
Demande AI déposée	-
Fin de droit LACI	+

(+ = impact positif sur la probabilité d'être en suivi ORP ; - = impact négatif sur la probabilité d'être en suivi ORP).

Tableau 6

Facteurs ayant une influence sur le fait de suivre une MIP

L'analyse porte uniquement sur les personnes inscrites auprès d'un ORP, soit les seules personnes remplissant les critères pour pouvoir être inscrit à une MIP. En analysant toutes les MIP de la même manière, on constate un léger effet positif de l'âge. Aussi, les personnes plus âgées sont plus susceptibles de suivre une MIP. Si on analyse les deux MIP les plus utilisées : MIP formation et MIP emploi d'insertion, on constate que l'effet de l'âge s'accroît pour les MIP emploi insertion qui sont majoritairement, mais pas exclusivement, destinées à un public plus âgé. Ceci est non significatif pour les MIP formation.

Concernant la nationalité, les bénéficiaires originaires des Balkans et de l'Europe du Sud sont moins exposés à la probabilité de faire une MIP. Ces deux catégories de bénéficiaires ont par ailleurs plus de chances de quitter le dispositif pour l'emploi (voir tableau 7 ci-dessous ainsi que les tableaux 8 et 9 de l'annexe 1), ce qui pourrait expliquer leur moindre recours à des MIP.

Au niveau de l'impact de l'ORP d'appartenance, avec l'ORP de Lausanne comme catégorie de référence, il est possible de constater que les ORP de Moudon et Morges utilisent plus les MIP, alors que ceux de la Riviera, d'Yverdon et de Pully y ont moins facilement recours.

La variable « Provenance au moment de la demande » a également un impact sur la probabilité de suivre une MIP. Les personnes entrées au RI alors qu'elles étaient au bénéfice de prestations LACI, ainsi que celles en incapacité de gain suivent moins de MIP, alors que celles en provenance du RMR en suivent plus. Ces résultats sont obtenus avec le groupe des sans emplois ni droit LACI comme catégorie de référence.

Facteurs ayant un impact sur la probabilité de suivre une MIP. Résumé des facteurs les plus significatifs. Cf Annexe 1 tableau 7 pour une vue complète.

Age	+
Ressortissant des Balkans	-
Conjoint ou concubin de requérant	-
Prise en charge par l'ORP de la Riviera, d'Yverdon ou de Pully	-
Prise en charge par l'ORP de Morges ou de Moudon	+
Origine : fin de droit LACI	-

(+ = impact positif sur la probabilité de suivre une MIP ; - = impact négatif sur la probabilité de suivre une MIP).

Tableau 7

3.6 Les fermetures de dossier pour prise d'emploi

Dans cette partie d'analyse nous faisons appel essentiellement à des techniques statistiques dites « analyses de durée ». Elles permettent d'estimer la probabilité qu'un événement ait lieu après un certain temps et ainsi de tenir compte simultanément de deux aspects cruciaux du processus de réinsertion : son issue et sa rapidité. Les analyses de durée utilisées ici ont été développées dans le domaine de la recherche médicale, pour évaluer l'efficacité de traitements censés prolonger la vie de personnes atteintes de maladies graves. Pour cette raison, un instrument clé de l'analyse de durée est la courbe de survie, qui montre la proportion d'une population de départ qui survit en fonction du temps.

Cette technique est habituellement utilisée également dans les analyses d'impact de mesures du marché du travail. Dans ce cadre, la notion de décès correspond en fait à une issue positive, le fait de retrouver un emploi. La courbe de survie exprime l'évolution de la proportion d'une population de sans emploi qui reste au chômage au fil du temps. Les techniques utilisées (estimateur de Kaplan-Meier et régression de Cox) permettent d'estimer des courbes de survie pour différentes sous-populations de bénéficiaires, par exemple ceux en suivi social et ceux en suivi professionnel. La comparaison des deux courbes permet d'identifier d'éventuelles différences en fonction de la prise en charge.

La régression de Cox permet également de réaliser des analyses de durée en tenant compte d'autres facteurs, dans la mesure où des variables permettant de les mesurer sont disponibles. Dans la base PROGRES, plusieurs variables permettent de distinguer la population au bénéfice du RI, notamment l'âge, le sexe, le niveau de formation, le fait d'avoir déposé une demande AI, le statut familial, etc. Ces variables sont évidemment susceptibles d'influencer les chances de réinsertion professionnelle des bénéficiaires RI. Elles sont incorporées dans les analyses multivariées présentées ci-dessous.

Il est cependant évident que les facteurs susceptibles d'avoir une influence sur l'issue du processus de prise en charge ne sont pas tous mesurables (attitude, motivation, etc.), et nos analyses ne peuvent pas totalement éliminer les effets de sélection possible. Par exemple seuls les bénéficiaires RI les plus faciles à placer sont admis par certains types de prise en charge. C'est pour cette raison que les résultats des analyses des sorties vers l'emploi doivent être pris avec précaution. Il s'agit d'un élément parmi d'autres que nous pouvons utiliser pour apprécier l'efficacité des différentes formes de prise en charge. Il ne faudrait pas

le prendre en considération de manière isolée.

Note méthodologique

Dans la réalisation de cette partie du mandat, nous avons été confrontés à un certain nombre de problèmes méthodologiques, dus à la nature des données mises à disposition.

- Dans cette partie, la population au RI en 2006 et 2007 qui n'a pas, pendant cette période, obtenu un revenu d'activité lucrative est prise en compte. Nous avons pris la décision d'utiliser ce critère après avoir établi qu'une définition plus large (pas plus que trois mois de revenu d'activité lucrative) amenait à sous estimer l'efficacité de la prise en charge par un ORP. En effet, les personnes qui déclarent un revenu professionnel sont moins souvent suivies par les ORP et ont plus de chances de quitter le dispositif pour l'emploi.
- Les informations concernant la fermeture de dossier sont récoltées pour l'ensemble des membres d'une unité d'assistance (ménage). Il est donc impossible de savoir qui (requérant, conjoint, personne à charge) est responsable de la prise d'un emploi. On peut toutefois imaginer que dans la plupart des cas, la prise d'un emploi soit faite par le requérant. C'est pour cette raison que les analyses sur les fermetures de dossier ne portent que sur des requérants. En refaisant les mêmes analyses avec l'ensemble de la population adulte (requérants, conjoints et concubin) on n'obtient pas de résultats différents.
- Certaines reprises d'emploi n'entraînent pas une sortie du dispositif. Ce cas de figure peut se produire lorsqu'un bénéficiaire obtient un poste, éventuellement à temps partiel, mais que le revenu de son ménage reste en dessous du barème RI (augmenté de la franchise). Cela ne devrait pas poser de problème majeur, car il n'y a aucune raison de penser que ces reprises d'emploi n'aboutissent pas à une fermeture de dossier et qu'elles sont proportionnellement plus fréquentes dans un type de prise en charge que dans un autre.
- L'échantillon de départ subit une certaine « attrition », c'est-à-dire qu'un certain nombre de bénéficiaires quittent le dispositif pour des raisons autres qu'une prise d'emploi (déménagement, âge de la retraite, etc.). Ces bénéficiaires sont exclus de la présente analyse.
- Il est également important de souligner que la base de données mise à disposition contient deux types de populations :
 - o Les bénéficiaires entrés au RI avant le 1er janvier 2006 et toujours présents dans le dispositif à cette date
 - o Les bénéficiaires entrés au RI après le 1er janvier 2006.

Ces deux populations sont différentes. En effet, la première contient en principe une proportion plus importante de bénéficiaires qu'il est difficilement possible de placer, car ceux qui étaient plus proches du marché du travail ont quitté le dispositif avant le 01.01.2006. Ces sorties n'ont pas été enregistrées. La deuxième population, par contre, comprend vraisemblablement une plus grande variété de profils. Comme cette différence peut avoir un impact sur les analyses de durée, nous effectuerons deux analyses séparées par sous-population.

Malgré ces problèmes, la structure des données disponibles permet de réaliser des analyses de durée, avec des résultats globalement conformes à nos attentes. Dans le but de limiter l'impact potentiel des problèmes mentionnés ci-dessus, nous nous limiterons toutefois à interpréter les résultats les plus robustes, c'est-à-dire ceux qui ressortent comme significatifs dans l'ensemble des analyses effectuées, notamment par rapport à la date d'entrée (avant

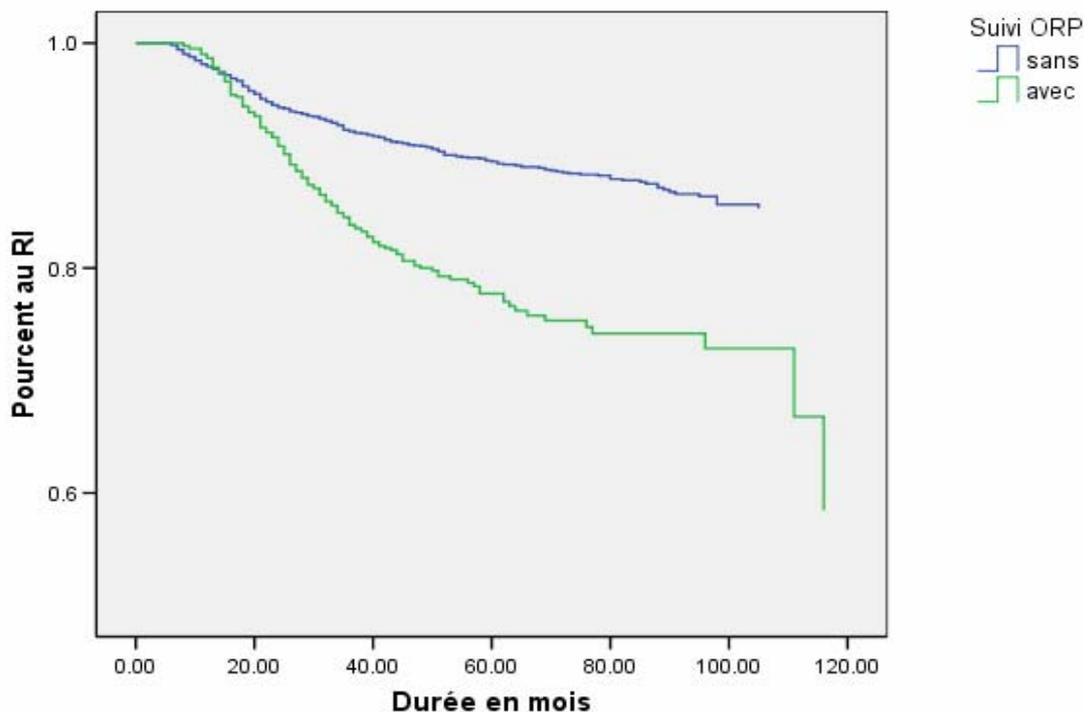
ou après 2006) et au type de personnes (adultes ou seulement requérants).

Les sorties vers l'emploi en fonction de la prise en charge (RI social/ RI professionnel)

A : Population entrée au RI avant le 1^{er} janvier 2006

La figure 3 permet une première appréciation des sorties vers l'emploi en fonction de la prise en charge. Nous pouvons constater que, sans surprise, pendant l'essentiel de la période d'observation, les bénéficiaires suivis par un ORP ont une probabilité plus élevée de voir leur dossier fermé pour prise d'emploi que ceux en suivi social. En fait, la différence entre les deux types de prise en charge augmente avec le temps, comme le montre l'écart grandissant entre les deux courbes du graphique 5.1. Il faut toutefois relever que vu le faible nombre de cas vers la fin de la période d'observation (après 80 mois) les résultats dans cette partie du graphique ne doivent pas être interprétés.

Courbes de survie des bénéficiaires RI en fonction du type de prise en charge (RI social ou RI professionnel), entrés avant 1^{er} janvier 2006³⁸



Nombre d'observations : sans suivi ORP = 3256 ; avec suivi ORP = 1211

Figure 3

³⁸ Sont considérés comme pris en charge par l'ORP les personnes qui ont été suivies par un ORP pendant au moins un mois. Le décompte de la durée en termes de mois démarre au moment de l'entrée au RI.

La probabilité de sortir vers l'emploi est plus élevée chez les bénéficiaires du RI social au début de la prise en charge (jusqu'au 18^{ème} mois env.). Ce résultat, en apparence surprenant, pourrait s'expliquer par la présence d'un certain nombre de bénéficiaires qui entrent dans le dispositif et qui trouvent un emploi avant qu'on ait eu le temps de réaliser un bilan social et d'organiser un éventuel transfert vers le RI professionnel. Ce même effet se retrouve par ailleurs dans l'analyse de la sous-population entrée au RI après le 1^{er} janvier 2006. Ce résultat est également confirmé lorsque l'on exclut de l'analyse les bénéficiaires ayant comme « Provenance au moment de la demande » « LACI en cours ». Comme nous l'avons vu auparavant, cette population, étant au RI au départ pour un complément de revenu, elle n'est pas enregistrée comme étant en suivi professionnel (voir annexe 1, figures 1 et 2).

La figure 3 ne tient pas compte des caractéristiques probablement différentes des deux populations comparées : en effet, ne sont suivis par un ORP que des bénéficiaires aptes au placement et donc plus proches du marché du travail. L'écart entre les deux courbes pourrait donc s'expliquer soit par un effet de sélection (les meilleurs sont pris en charge par l'ORP), soit par un impact effectif de la prise en charge par l'ORP (contrôle des recherches d'emploi, accès à des informations quant aux places vacantes, etc.), ou encore par une combinaison des deux.

Dans la prochaine analyse (tableau 8) nous introduisons les caractéristiques des bénéficiaires, dans la mesure où celles-ci sont disponibles dans la base de données (par exemple âge, sexe, niveau de formation, etc.). Ces variables sont introduites comme variables de contrôle dans l'analyse multivariée. L'impact de la prise en charge par l'ORP pourra dès lors s'interpréter « à égalité » avec tous les facteurs pour lesquels une variable de contrôle existe.

Il est important d'être conscient du fait que cette procédure permet d'équilibrer les deux échantillons comparés (avec et sans suivi ORP) uniquement pour leurs caractéristiques mesurables. On peut imaginer que d'autres caractéristiques (attitude personnelle, motivation, etc.) entrent en jeu dans le processus de sélection pour la prise en charge ORP. Ces caractéristiques ont vraisemblablement également un impact sur les chances de retrouver un emploi. De ce fait, l'équilibrage des deux échantillons comparés doit être considéré comme partiel.

Dans l'analyse multivariée nous introduisons également une variable indiquant l'autorité d'application (AA) responsable du suivi. Les résultats obtenus par cette variable peuvent être intéressants, dans la mesure où, s'ils sont robustes, ils pourraient permettre de repérer des AA qui obtiennent de meilleurs et de moins bons résultats. Toutefois, il faut souligner que l'analyse ne tient pas compte des conditions du marché du travail local, qui peuvent effectivement varier. C'est pour cette raison que les résultats de l'analyse de cette variable ne sauraient être interprétés comme une tentative de classer les AA en fonction de leur efficacité. En réalité, les différentes analyses n'étant pas convergentes, il n'est pas possible de repérer des AA susceptibles d'obtenir des résultats meilleurs. La variable autorité d'application joue toutefois un rôle important comme variable de contrôle, dans la mesure où elle reflète des conditions de marché du travail local plus ou moins favorables, elle permet d'éliminer l'effet de l'impact des autres variables.

Facteurs ayant un impact sur la probabilité de sortir vers l'emploi. Résumé des facteurs plus significatifs. Population entrée au RI avant le 01.01.2006. Cf Annexe 1 tableau 8 pour une vue complète.

Suivi ORP	+
Age	-
Dépôt de demande AI	-
Ressortissant des Balkans	+
Scolarité obligatoire non achevée	-
Formations professionnelle ou supérieure	+
Prise en charge par le CSR de Bex, Broye, Est-Lausannois, Ouest lausannois, ou Yverdon	+

(+ = impact positif sur la probabilité de sortir vers l'emploi ; - = impact négatif sur la probabilité de sortir vers l'emploi).

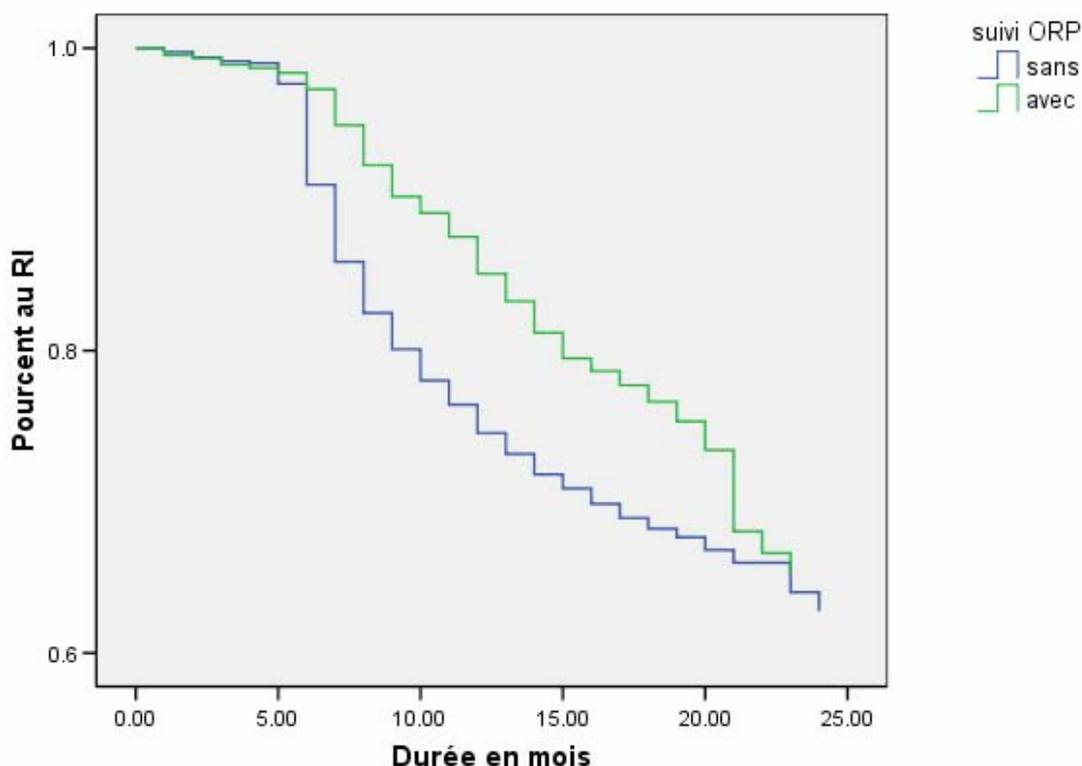
Tableau 8

B : Population entrée au RI après les 1er janvier 2006

Comme indiqué plus haut, la sous-population entrée au RI après le 1^{er} janvier 2006 peut être considérée comme plus hétérogène et comprend vraisemblablement une proportion plus élevée de bénéficiaires assez proches du marché du travail.

La situation décrite par la figure 3 présente des différences mais aussi des similarités avec la situation des bénéficiaires entrés avant le 1^{er} janvier 2006. La différence la plus frappante réside dans le fait que les deux courbes de survie sont inversées par rapport à la figure 2. Pendant l'essentiel de la période d'observation, la probabilité de sortir vers l'emploi est plus élevée chez les bénéficiaires en suivi social. Cette différence est essentiellement due à un nombre important de fermetures de dossier chez les bénéficiaires en suivi social après 6, 7 et 8 mois de prise en charge. Les deux courbes se rapprochent par contre en fin de période d'observation.

Courbes de survie des bénéficiaires RI en fonction du type de prise en charge (RI social ou RI professionnel), entrés après le 1^{er} janvier 2006



Nombre d'observations : sans suivi ORP = 3899 ; avec suivi ORP = 2177

Figure 4

La situation décrite ici correspond assez à celle présentée plus haut : la figure 3 montrait en effet que lors du début de la prise en charge (pendant les 18-20 premiers mois), la prise en charge au RI social semble plus efficace, mais les deux courbes se croisent et le résultat s'inverse après cette période³⁹. La période d'observation de la figure 4 est probablement trop courte pour que l'inversion des deux courbes soit visible. Par contre, une convergence après le 20^{ème} mois peut clairement être mise en évidence.

Ces résultats corroborent l'interprétation mise en avant plus haut. Un certain nombre de bénéficiaires qu'il est plus facile de placer, réintègrent le marché du travail rapidement, avant que le bilan social puisse intervenir et que l'éventuel passage au RI professionnel n'ait lieu. Les bénéficiaires qui réintègrent le marché de l'emploi rapidement (dans les sept premiers mois de prise en charge) sans être pris en charge par un ORP se distinguent des autres bénéficiaires par un certain nombre de variables. Ils sont plus jeunes, ils sont pris en charge par le CSR de Montreux et ils sont le plus souvent arrivés au RI pour une des raisons suivantes (catégorie de référence, fin de droits LACI) : LACI en cours ou salarié et pas pour

³⁹ Le croisement des courbes se produit aussi lorsque sont éliminés les bénéficiaires ayant comme provenance LACI en cours (cf annexe 1, figure 2).

incapacité de gain. Ces résultats correspondent à nos attentes. Ils ne sont cependant pas très forts, ce qui suggère l'entrée en jeu d'autres caractéristiques non mesurables.

3.7 La population des *working poor*

Nous avons tenté d'analyser les spécificités de la situation des personnes qui travaillent de manière régulière, mais dont le niveau de salaires et/ou la situation familiale justifie qu'ils bénéficient du RI. Dans cette analyse sont considérés comme *working poor* les bénéficiaires RI qui déclarent un revenu d'activité professionnel pour au moins 60% du temps qu'ils ont passé au RI entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2007. En utilisant cette méthode, nous obtenons un total de 2568 *working poor*, soit 9.6 %, des 26'697 bénéficiaires adultes.

Pour ce qui concerne leurs caractéristiques sociodémographiques les *working poor* se distinguent des autres bénéficiaires du RI par rapport à plusieurs dimensions. Ils sont surreprésentés dans la classe d'âge des 36-45 ans, parmi les étrangers et parmi les femmes. Leur niveau de formation, par contre est comparable à celui des autres bénéficiaires RI (annexe 1, tableau 15).

En termes d'accès aux mesures, la participation aux mesures MIS, au suivi ORP ou encore aux mesures MIP est inférieure de moitié. Les *working poor* ne sont que 3,8 % à suivre des MIS, 3% à suivre des MIP et 12,7 % à bénéficier d'un suivi ORP. Ces chiffres sont à comparer avec le taux d'occurrence des mesures au sein de l'ensemble de la population adulte soit respectivement : 8%, 11.2% et 23.7%.

Statut familial des *working poor* par rapport à la population adulte

	Pop adulte	WP
Situation familiale		
Famille monoparentale	5.8	7.9
Enfant(s) de moins de 6 ans	19.1	26.0
Enfant(s) de moins de 15 ans	22.3	33.9
Nombre total	26697	2568

Tableau 9

Comme l'indiquent de nombreuses recherches, la condition de *working poor* est souvent reliée avec la situation familiale. Nos analyses (tableau 9) montrent que parmi les *working poor*, il y a beaucoup de familles monoparentales ou de foyers avec des enfants de moins de 6 ans ou de moins de 15 ans.

3.8 Résumé du chapitre

- La proportion d’attribution des mesures varie d’un CSR/CSI et d’un ORP à l’autre ce qui peut entraîner des inégalités de traitement.
- Il existe des différences entre sous-groupes en termes d’accès aux diverses prises en charge disponibles.
- Dans le cas des MIS, l’accent est mis sur les jeunes et les bénéficiaires peu qualifiés.
- Dans le cas du suivi ORP, les profils plus proches du marché du travail (niveau de formation relativement élevé) sont privilégiés.
- Dans le cas des MIP, le facteur important est surtout l’âge.
- Le fait d’avoir déposé une demande AI réduit fortement les chances d’être suivi par un ORP. L’accent mis sur l’intervention précoce dans des cas de risque d’invalidité devrait réduire cet effet (5^{ème} révision AI).
- Le dispositif a tendance à ignorer les conjoints/concubins, alors que ces derniers pourraient profiter de mesures de réinsertion et/ou d’une prise en charge professionnelle.
- Les *working poor* sont surreprésentés parmi les bénéficiaires avec enfants. Ils ont rarement accès à des mesures.
- Les chances de sortie évoluent en fonction du type de parcours dans le dispositif et de la durée du séjour dans celui-ci : dans un premier temps (jusqu’à 8 mois) les bénéficiaires sans suivi professionnel sortent plus vite vers l’emploi. Il pourrait s’agir de personnes avec une bonne employabilité, qui ont une plus grande facilité à quitter l’aide sociale dès que possible.

4 Les mesures d'insertion sociale et professionnelle

4.1 Introduction

Les mesures d'insertion sociale et professionnelle sont au cœur du dispositif RI. Dans ce chapitre nous examinons l'offre des mesures disponibles par rapport à l'objectif de faciliter et d'accompagner le parcours des bénéficiaires du RI vers le retour sur le marché du travail et leur autonomie financière. Pour ce faire, nous nous basons sur trois sources d'information :

- la littérature scientifique en matière de réinsertion socioprofessionnelle de publics à faible employabilité
- les analyses de trajectoires des bénéficiaires en fonction des informations fournies par la base de données PROGRES
- les perceptions qu'ont les acteurs du fonctionnement du système de mesures.

Ce chapitre est également consacré aux processus qui gouvernent la mise en place des mesures au niveau de l'analyse des besoins dans l'élaboration et l'attribution des mesures. Enfin, les dispositifs d'évaluations internes des mesures sont évoqués. Pour l'ensemble des éléments traités nous indiquerons les perceptions des acteurs impliqués dans les mesures tant au niveau du SDE que du SPAS.

4.2 Mesures de réinsertion : l'état des savoirs

La question de l'efficacité des mesures de réinsertion socioprofessionnelle fait l'objet d'une importante littérature scientifique. En grande partie, celle-ci s'appuie sur des évaluations réalisées à l'aide d'analyses économétriques, basées sur la comparaison entre un groupe de contrôle et un groupe de bénéficiaires qui suit les mesures. Sur la base de plusieurs décennies d'expériences, il est possible de tirer un certain nombre de conclusions des analyses réalisées, susceptibles d'être utiles à la pratique de la réinsertion socioprofessionnelle d'un public à faible employabilité.

Globalement, ces analyses soulignent la difficulté du travail de réinsertion professionnelle : les réussites spectaculaires sont rares voire inexistantes, et souvent, des mesures en apparence bien pensées ne produisent aucun résultat voire même des résultats négatifs. Ceci peut être le cas lorsque la mesure produit un effet dit de « rétention », c'est-à-dire une baisse des efforts de recherche d'emploi pendant la durée de la mesure. Pourtant, globalement, les recherches réalisées montrent que les investissements dans des mesures de réinsertion peuvent être rentables (OCDE, 2006).

Grâce à la littérature spécialisée, il est possible de dégager plusieurs catégories de mesures prometteuses.

Les mesures prometteuses

- *Mesures de préparation et d'accompagnement à la recherche d'emploi.* Ces mesures se basent essentiellement sur un suivi rapproché des bénéficiaires. Il peut comporter plusieurs étapes. Ses formes concrètes peuvent être variées et inclure une composante de placement ou d'encadrement de l'activité de recherche d'emploi. Des évaluations réalisées aux USA (Greenberg et al., 2005, Hamilton et al., 2001), ou en Suède (Aslund and Johanson, 2006) mettent en évidence leur efficacité. En Suisse, une étude genevoise d'une mesure de placement spécialisé (Maison Hestia) avec un groupe de contrôle a produit des résultats encourageants (Flückiger and Kempeneers, 2007).
- *Emploi subventionné dans des entreprises.* Les bénéficiaires de programmes sociaux ont une mauvaise image auprès des employeurs. En subventionnant leurs coûts salariaux pendant une période déterminée (typiquement, six mois), il est possible d'encourager un employeur à « prendre le risque » d'engager un bénéficiaire de l'aide sociale et par-là de lui donner une chance. Plusieurs évaluations réalisées dans des contextes différents mettent en évidence l'efficacité de ce type de programmes (Martin and Grubb, 2001). Ce résultat est confirmé au niveau suisse par les évaluations de mesures mandatées par le SECO (Gerfin and Lechner, 2000).
- *Sanctions.* Dans la littérature spécialisée sur la réinsertion socioprofessionnelle les sanctions sont considérées comme une mesure, c'est-à-dire un outil permettant d'augmenter la probabilité qu'un bénéficiaire réintègre le marché du travail. L'utilisation de sanctions ressort de manière assez claire comme un facteur de réussite des programmes de réinsertion socioprofessionnelle. Ceci dans des contextes différents tels que les USA (Greenberg et al., 2005) ou en Europe (Konle-Seidl and Eichhorst, 2008). Ce résultat est confirmé par les analyses des pratique des ORP en Suisse (Frölich et al., 2007).
- *Mesures « dissuasives ».* Des études économétriques ont mis en évidence le fait que l'attribution d'une mesure débouche souvent sur une prise d'emploi avant le début de la mesure elle-même. Dans la littérature, cet effet est qualifié de « dissuasion » ou « motivation ». L'effet semble être important dans des pays où un niveau de prestations relativement élevé (p.ex. au Danemark) peut décourager la reprise d'un emploi (Holmgaard, 2007, Konle-Seidl and Eichhorst, 2008). Cet effet a aussi été constaté en Suisse (Lalive d'Epinay and Zweimüller, 2000). Il peut être maximisé en appliquant une activation systématique à certaines catégories de bénéficiaires après un certain laps de temps passé à l'aide sociale.

Les mesures peu efficaces

Ces mêmes analyses mettent en évidence d'autres approches qui au contraire ont tendance à ne pas produire les résultats escomptés ou même à retarder la prise d'un emploi.

- *Des mesures ayant pour conséquence le rétablissement d'un droit à l'assurance chômage.* Dans plusieurs pays les mesures de réinsertion ont parfois été utilisées pour reconstituer un droit à l'assurance chômage. Ceci est le cas en Suède, au Danemark et, en Suisse, jusqu'en 2008 dans le Canton de Genève et jusqu'en 2005 à Fribourg. Cette pratique induit des effets négatifs sur la probabilité de retrouver un emploi (Martin and Grubb, 2001, Flückiger et al., 2002).
- *De l'emploi subventionné dans le secteur public/associatif.* L'emploi subventionné dans le secteur public ou associatif ne semble pas produire le même résultat dans les entreprises. En général les effets post-programme de ce type de mesures sont nuls ou négatifs (Martin and Grubb, 2001, Gerfin and Lechner, 2000). Par contre, ils peuvent

produire un effet de dissuasion en poussant des bénéficiaires à quitter le dispositif de prise en charge avant de devoir commencer une mesure.

Les formations

Une grande partie de l'effort fait en matière de politiques de réinsertion passe par des programmes de formation. Les évaluations relatives à ces formations donnent lieu à des résultats variés. Globalement, au niveau international, la plupart des évaluations montrent des effets nuls ou négatifs des formations sur la prise d'emploi (Friedlander and Burtless, 1995, Martin and Grubb, 2001, Hamilton *et al.*, 2001, Calmfors *et al.*, 2001). Il en va de même pour la Suisse (Gerfin and Lechner, 2000). Ces résultats concernent essentiellement des programmes de formation de courte durée, évalués après un ou deux ans. D'autres études basées sur des formations plus longues (2 à 3 ans) avec une forte composante pratique (p.ex. apprentissage) ont donné lieu à des résultats plus encourageants (Winter-Ebmer, 2006, Lechner *et al.*, 2004).

Les mesures d'insertion sociale

La littérature sur l'efficacité des MIS est beaucoup moins étoffée, ceci s'explique partiellement par le caractère plus général et plus flou de leurs objectifs. Sur la question de la capacité des MIS à améliorer l'aptitude au placement en vue d'une prise en charge par les ORP, la littérature scientifique n'apporte pas d'éléments utiles. A notre connaissance, il n'existe pas d'études économétriques centrées sur l'efficacité des différentes modalités de prise en charge. Ceci est probablement dû à la difficulté à identifier d'une part un objectif intermédiaire dans une progression vers l'emploi et d'autre part à la difficulté de mesurer cet objectif.

Des recherches mettent par contre en évidence que les mesures de types insertion sociale sont très utiles au niveau des liens individuels, communautaires et sociétares (Dartiguenave in Stofer *et al.* 2005). Au niveau individuel, les mesures permettent la structuration de la vie quotidienne et ont des effets positifs sur la santé psychique des bénéficiaires. Au niveau communautaire, les mesures ont des effets positifs sur les réseaux sociaux des bénéficiaires. Et enfin, au niveau sociétaire, les mesures permettent de rentrer dans une logique de contre-prestation et d'utilité qui permet aux bénéficiaires de mieux vivre le caractère parfois déshonorant du versement d'une prestation financière (Stofer *et al.* 2005). Les mesures peuvent ainsi se révéler utiles, voir nécessaires, à la stabilisation de la situation de personnes fragilisées, mais il est difficile de dire si cette stabilisation augmente les probabilités de démarrer un processus de réinsertion professionnelle.

Des résultats confirmés par l'OCDE

Les éléments principaux qui ressortent de l'analyse de la littérature spécialisée présentée ci-dessus sont également mis en exergue par l'OCDE qui, dans un rapport récent, conclut que :

« De plus en plus d'études d'évaluation microéconomique des divers PAMT (programmes actifs du marché du travail) fournissent de nouveaux éléments probants permettant de savoir ce qui réussit et pour qui. L'une des conclusions les plus évidentes est que le rendement des différentes mesures varie beaucoup [...] Il est manifeste que des programmes bien conçus peuvent avoir sur l'emploi des participants des effets positifs d'une ampleur suffisante pour justifier leur coût, mais que beaucoup de ceux actuellement en vigueur n'y sont pas parvenus.

En ce qui concerne le rendement relatif de divers types de programmes,

quelques tendances générales se dégagent. Ainsi, l'assistance à la recherche d'emploi, assez peu coûteuse, est souvent bien cotée, alors que les créations d'emplois publics se révèlent généralement décevantes pour ce qui est de replacer les chômeurs dans des activités non aidées. Quand on prend bien en compte l'incidence à long terme des PAMT sur l'attachement à l'emploi, on s'aperçoit qu'une intervention forte des services de l'emploi, un suivi individualisé et des stratégies mixtes, avec orientation sélective vers des programmes de formation de longue durée, ont l'impact le plus important » (OCDE, 2006, p. 75).

4.3 Les mesures d'insertion sociale (MIS)

Objectifs des MIS

Les mesures d'insertion sociale, comme leur nom l'indique, ne visent pas à faciliter la prise d'un emploi. Selon la loi leur objectif est d' « éviter l'exclusion sociale des bénéficiaires et/ou favoriser leur réinsertion » (LASV, Art. 48). Cet objectif est précisé dans la définition des MIS, donnée dans la même loi. Celles-ci comprennent :

- Des mesures d'aide au rétablissement du lien social
- Des mesures d'aide à la préservation de la situation économique
- Des mesures de formation et des mesures visant à recouvrer l'aptitude au placement (LASV, Art 47).

Si l'objectif des MIS est clair sur le plan théorique, il est beaucoup plus difficile à opérationnaliser sur le plan empirique. En effet, les notions d'exclusion sociale ou de lien social sont difficilement mesurables. Elles sont par ailleurs sujettes à des interprétations différentes. Des divers objectifs mentionnés, l'aptitude au placement, comprise au sens juridique, est le seul qui puisse donner lieu à une interprétation partagée, même si, comme le suggère l'analyse des trajectoires présentée au chapitre 3, l'aptitude au placement n'est ni une condition nécessaire ni une condition suffisante à l'obtention d'un poste de travail. De plus, comme le montre le chapitre 2 qui traite de la collaboration interinstitutionnelle et comme l'a également montré le rapport de l'UCA, la définition même de l'aptitude au placement peut donner lieu à des interprétations divergentes.

Types de MIS

Selon la LASV, le catalogue des MIS est constitué de trois types de mesures qui sont constamment adaptées en fonction des besoins.

Mesures d'aide au rétablissement du lien social (672 attributions en 2006-2007, soit 16.3% de l'ensemble des MIS⁴⁰). Il s'agit des mesures psychosociales ou éducatives ayant pour but de renforcer les ressources personnelles dans une perspective d'insertion sociale. Ces MIS sont organisées sous forme d'un travail de groupe ou d'un accompagnement individualisé. Plusieurs de ces mesures se basent sur des activités créatives.

Mesures d'aide à la préservation de la situation économique (228 attributions en 2006-2007, ou 5.5% de l'ensemble des MIS⁴¹). Ce type de mesures vise l'assainissement financier, le désendettement et les connaissances concernant les ressources disponibles

⁴⁰ Rapport UCA , p. 40

⁴¹ idem

dans le réseau social. Dans le catalogue 2009, il n'y a plus qu'une mesure de ce type.

Mesures de formation et mesures visant à recouvrer l'aptitude au placement (3231 attributions en 2006-2007, ou 78.2% de l'ensemble des MIS⁴²). Ce type de mesures est le plus utilisé. Il s'agit d'une part des MIS de formation dont l'objectif est de faciliter l'insertion. Les domaines de formation sont multiples : informatique, lecture, écriture, rattrapages scolaires. D'autre part, des MIS visent à améliorer l'aptitude au placement par le biais d'un nombre important de prestations qui sont souvent combinées : renforcement du sens de responsabilité ; amélioration de l'hygiène de vie, compétences sociales, savoir être, persévérance et constance dans l'effort ; activation de la motivation ; rédaction d'un bilan professionnel, d'un CV et d'une lettre de motivation ; réactivation des capacités ; évaluation des capacités de travail ; visite de lieux de formation adaptés ; recherche de formation ; organisation de stage en entreprise ; coaching.

En termes de public cible, une partie importante des MIS n'est ouverte qu'aux jeunes de 18 à 25 ans (MIS JAD). Dans le catalogue 2009, il s'agit de 13 (42%) des 31 mesures offertes.

En dehors du catalogue, les collaborateurs des CSR/CSI ont la possibilité d'attribuer des mesures individualisées dans le cadre d'un budget plafonné. Une extraction du 18 juin 2008⁴³ met en évidence que 82 % de ce type de mesures a été attribué pour la formation et l'amélioration de l'aptitude au placement. Seuls 12% ont été utilisés pour favoriser le lien social.

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle directive sur le financement,⁴⁴ les MIS individualisées ne peuvent plus être utilisées pour financer des mesures de formation. Les mesures de formation et les cours de langue ne peuvent être octroyés que dans le cadre d'un suivi mixte avec l'ORP et après avoir vérifié qu'elles ne pourraient pas être financées au titre de MIP.

Appréciation des mesures par les acteurs publics concernés

Généralement, l'appréciation des MIS du catalogue est très positive et tout particulièrement des MIS pour les JAD. Unaniment, les acteurs interrogés ont signalé une amélioration conséquente de l'offre et de la qualité des mesures depuis leur introduction ainsi que leur utilité pour les bénéficiaires. Cette évolution est expliquée à la fois par l'effort du SPAS et par un processus d'apprentissage du côté des OP qui ont dû s'adapter au nouveau système des MIS.

Les entretiens ont cependant permis de mettre en évidence le faible niveau de connaissance de ces mesures dans les ORP.

Les résultats des entretiens auprès des CSR/CSI sont corroborés par le sondage que le SPAS a mené auprès des CI. En effet, parmi les 43 MIS du catalogue 2008, seules deux sont jugées inutiles par les CI et chaque fois par une personne. Pour 18 mesures, une augmentation de la capacité a été demandée et la très grande majorité est satisfaite avec l'offre actuelle.

L'appréciation positive des MIS JAD lors des interviews est également confirmée par les

⁴² idem

⁴³ Présentation PowerPoint « 5. Résultats mesures individualisées » transmise par le SPAS

⁴⁴ « Sont exclues des MIS individualisées toutes les mesures de formation telles que les formations professionnelles, les gymnases, les formations relevant de la Transition II (année préparatoire HES, passerelles Dubs, préalable d'admission à l'université, etc.) et les formations supérieures (Haute école spécialisée, Haute école universitaire, etc.). » Directive sur le financement 2009 des mesures d'insertion sociale du RI (LASV)

analyses du SPAS.⁴⁵ Entre août 2007 et août 2008, deux tiers des 237 jeunes ayant suivi une MIS JAD ont pu trouver un emploi, ont commencé une formation ou ont été inscrits à l'ORP. Ce type de mesure n'a eu aucun impact sur 19% des bénéficiaires.

Si des critiques sont adressées aux MIS par le personnel des CSR/CSI elles concernent les priorités adoptées pour la constitution du catalogue :

- Sans remettre en question l'importance de l'engagement en faveur des jeunes, certains ont exprimé le sentiment que les autres tranches d'âge sont délaissées et que les personnes plus âgées devraient également être soutenues avec le même type de mesures.
- Quelques personnes interrogées regrettent que les organisateurs de mesures ne renouvellent pas plus souvent leur offre.
- Pour certains, il faudrait renforcer l'offre par des mesures de bas seuil (hygiène de vie).
- Certains ont souligné que le nombre de bénéficiaires RI avec des troubles psychologiques augmente fortement sans que suffisamment de MIS adaptées à cette problématique ne soient offertes.
- Pour les CSR/CSI éloignés des centres urbains, la difficulté de l'accessibilité à l'offre des mesures a été soulevée. Il existe cependant la possibilité de recourir aux mesures d'autres cantons. Ceci nécessite cependant de faire appel au fond disponible pour les MIS individualisées.

Il est important de souligner que de manière systématique, une lacune plus générale a été mentionnée par presque toutes les personnes impliquées dans le suivi social. Il s'agit de mesures de transition qui pourraient permettre au groupe de bénéficiaires qui se trouve entre le suivi social et le suivi professionnel de mieux réussir cette transition. Beaucoup réclament des mesures d'appui individualisé pour l'insertion professionnelle des bénéficiaires qui ne sont pas tout à fait apte au placement selon la définition LACI. A plusieurs reprises, il a été fait allusion à l'expérience jugée prometteuse du programme FORJAD. Le fait que la nouvelle directive concernant l'attribution des MIS interdise l'utilisation du budget pour des mesures de formation professionnelle a fait l'objet de plusieurs critiques. Cette modification prive en effet les CSR/CSI de la possibilité d'attribuer des mesures qui leur paraissent pourtant utiles.

Analyse des besoins des MIS :

Selon la LASV, le SPAS organise et fournit les MIS après consultation des autorités d'application.⁴⁶

Un dispositif d'analyse des besoins a été mis sur pied. Il comporte trois éléments. Une enquête auprès des CI et de la direction de tous les CSR/CSI est réalisée annuellement à travers des entretiens semi-directifs et un sondage. Les positions de la Conférence des directeurs et directrices des autorités d'application sont également prises en compte. Enfin, des entretiens sont menés avec les OP.

L'appréciation de cette consultation est généralement positive et une forte amélioration a été signalée en la matière. La seule critique formulée concerne le moment tardif de la consultation de la Conférence des directeurs et directrices des autorités d'application qui n'a pas permis de prendre en considération de manière adéquate les résultats de cette démarche selon les personnes interrogées.

⁴⁵ Présentation PowerPoint « Résultats MIS JAD », transmis par le SPAS

⁴⁶ LASV, article 49

Définition des mesures

Les mesures sont définies de quatre façons différentes. Une certaine partie des mesures correspond aux prestations que les organisations prestataires ont déjà proposées avant l'introduction des MIS. En ce qui concerne les mesures destinées aux jeunes, le SPAS communique ses besoins aux prestataires qui proposent des solutions. La sélection définitive des mesures incombe au SPAS. Le SPAS mandate les OP pour offrir les MIS du catalogue sur la base d'un contrat de prestations. Le nombre de mesures achetées peut être adapté deux fois par année en fonction des besoins.

Les CSR/CSI ont également la possibilité de créer des MIS, ce qui a notamment été le cas à Lausanne et à Vevey.

Pour les MIS individualisées, ce sont les collaborateurs des CSR/CSI qui jouent un rôle important dans la mise en œuvre de la mesure. Un certain nombre de ces mesures est sélectionné dans l'offre du catalogue des MIP, alors que d'autres sont définies par les AS/CI et les bénéficiaires.

Attribution des mesures

La responsabilité de l'attribution des mesures varie entre les CSR/CSI. Lors de l'introduction du programme FORJAD, les postes des CI, spécialistes en matière d'insertion, ont été créés. Si leur rôle est systématiquement défini pour ce projet de formation destiné aux jeunes dont ils sont responsables, il n'en est pas ainsi pour l'attribution des mesures pour les autres bénéficiaires. Dans trois des cinq CSR/CSI contactés, seuls les CI sont compétents pour l'attribution des mesures sur proposition des AS. Dans les deux autres, ce sont les AS et les CI qui disposent de cette compétence. Les derniers conseillent les premiers sur demande, en tant que spécialistes en matière de mesures d'insertion.

Dans le CSR Lausanne, une unité insertion a été créée. Elle est formée de deux AS, de deux conseillers en orientation professionnelle et de deux conseillers en insertion. Cette unité s'occupe principalement des jeunes et conseille les AS quant aux choix des MIS.

Afin de pouvoir attribuer une MIS, la Norme RI exige qu'un bilan social soit établi préalablement⁴⁷ et que tout jeune adulte de 18 à 25 ans qui bénéficie nouvellement du RI et qui n'est pas suivi par un ORP, suive une MIS sauf impossibilité dûment motivée.⁴⁸ Au-delà de ces critères, les besoins constatés dans le bilan social et la motivation des bénéficiaires sont centraux pour l'attribution des MIS. Il s'agit de deux critères qui laissent une large marge d'interprétation aux AS et aux CI. Une attribution uniforme et égalitaire des MIS n'est donc pas garantie. Dans les CSR/CSI où la décision de l'attribution des MIS relève des compétences d'un CI, une uniformisation plus grande est assurée au sein de l'autorité d'application. Le critère « motivation » semble être interprété de façon particulièrement disparate. Certaines personnes interrogées attribuent une grande importance à la motivation qui constitue pour eux une condition sine qua non pour qu'une MIS puisse faire sens, tandis que pour d'autres, ce sont justement les bénéficiaires non motivés qu'il faut pouvoir inscrire aux MIS.

Dans les faits, on constate donc que l'utilisation des MIS varie fortement entre les CSR/CSI ce qui pose la question de l'égalité de traitement entre les bénéficiaires et de l'efficacité du système actuel d'attribution des mesures.

Aucune formation relative à l'attribution des mesures n'a été dispensée aux AS. En revanche, les CI ont bénéficié d'une formation dans le cadre du projet FORJAD et de

⁴⁷ Normes RI p. 29

⁴⁸ Normes RI, p. 30

plusieurs sessions avec les équipes éducatives des OP.

L'information sur les mesures n'est pas systématique pour les AS. Un descriptif de chaque mesure est mis à disposition sur l'intranet. Il relève cependant de l'initiative des AS de s'approprier ou non ces informations. Certains OP présentent par ailleurs leurs prestations aux collaborateurs des CSR/CSI tandis que d'autres ne le font pas.

En revanche, les CI sont régulièrement informés sur les MIS dans le cadre du Groupe de travail coordination MIS qui se réunit une fois par mois et qui est présidé par le responsable de l'Unité insertion sociale du SPAS.

Système d'évaluation des mesures

Par l'article 13 de la LASV, le DSAS est tenu de procéder à des contrôles réguliers pour évaluer la qualité des prestations fournies et veiller à ce que les prestations soient conformes aux contrats de prestations et aux directives émises.

Ainsi, le SPAS effectue une évaluation d'effectivité pour toutes les MIS du catalogue par le moyen de visites, d'entretiens réguliers et une analyse des rapports d'activités que les OP sont tenus de fournir. Par ailleurs, le service organise une enquête auprès de tous les CI qui peuvent se prononcer au sujet de toutes les mesures et indiquer leur appréciation par rapport aux aspects suivants :

- augmenter la mesure
- maintenir la mesure
- diminuer la mesure
- supprimer la mesure du catalogue
- non utilisation de la mesure

Ces différentes réponses sont ensuite pondérées et résumées dans une liste qui met en évidence le niveau d'appréciation des CI.⁴⁹ Les taux de réussite par mesures sont également analysés par le SPAS et communiqués lorsqu'une information particulièrement intéressante se dégage. Un instrument d'évaluation des prestations par les bénéficiaires a été élaboré par le SPAS. Il s'agit d'un questionnaire que les personnes ayant suivi une MIS devraient remplir et remettre au CSR/CSI. L'utilisation de cet outil par les autorités d'application n'est cependant pas obligatoire. Selon les entretiens menés, aucun CSR/CSI n'utilise ce moyen d'évaluation et dans certains cas, il n'est même pas connu.

En ce qui concerne les MIS individualisées, l'évaluation n'est pas systématique et dépend fortement des AS/CI qui les ont attribuées. Aucun instrument n'est actuellement à disposition des AS et CI. Le SPAS établit cependant une liste contenant des mesures pour lesquelles une évaluation d'effectivité des MIS individualisées est garantie comme pour le catalogue.⁵⁰ Plusieurs acteurs ont questionné le suivi de ce type de mesures par les AS qui sont soupçonnés de ne disposer ni des compétences ni du temps nécessaire pour effectuer un véritable contrôle de qualité.

Passages interinstitutionnels des bénéficiaires de MIS

Que se passe-t-il après une MIS ? Comme nous avons pu le voir dans le chapitre 3 les

⁴⁹ Evaluation catalogue SPAS 2008, résultats (étude réalisée auprès des CI en mai 2008), document transmis par le SPAS

⁵⁰ Prestations recommandées par le SPAS dans le cadre de l'octroi de MIS individualisées, document transmis par le SPAS

prises d'emploi à la suite (ou pendant) une MIS sont très rares. Ce résultat n'est pas surprenant, l'emploi n'étant pas un objectif visé de manière directe par les MIS. Parmi les bénéficiaires des MIS, par contre, nous pouvons examiner les trajectoires en matière d'aptitude au placement, comprise au sens juridique et se manifestant par une inscription à l'ORP. Ainsi, parmi les bénéficiaires qui ont suivi une MIS et qui n'étaient pas déjà inscrits à un ORP à leur arrivée au RI, environ 7% poursuivent vers une prise en charge professionnelle (ORP) (voir tableau 1, chapitre 3). Le faible nombre de cas concernés (96) ne permet pas d'effectuer des analyses plus poussées sur cette population.

Ce taux correspond au taux de transfert, estimé entre 7% et 10%, d'une prise en charge sociale vers une prise en charge professionnelle constaté dans le Canton de Fribourg qui dispose d'un dispositif de réinsertion socioprofessionnelle calqué sur l'exemple vaudois (Bonoli, Flückiger et al. 2008).

Les MIS dans le dispositif de réinsertion socioprofessionnelle

Comme le souligne la littérature internationale, les effets des mesures d'insertion sociale ne peuvent que difficilement être évalués par des méthodes quantitatives. Dans le cas présent, les données à disposition de l'équipe d'évaluation n'ont pas permis d'effectuer une analyse statistique.

Dans la littérature scientifique, l'effet stabilisateur des MIS visant le rétablissement du lien social sur des personnes fragilisées est mis en évidence. Toutefois, leur capacité à faire évoluer les bénéficiaires vers une prise en charge professionnelle est très limitée.

La tendance à l'augmentation de l'offre du catalogue MIS du type préparation et accompagnement à la recherche d'emploi correspond à des résultats prometteurs des études menées aux niveaux suisse et international. Il convient cependant de souligner que ces mesures sont notamment destinées aux jeunes adultes et que leur impact peut être limité dans le canton de Vaud par le fait que ce processus d'insertion socioprofessionnelle risque d'être interrompu par le passage interinstitutionnel du suivi social en suivi professionnel et lorsque, comme le chapitre 2 le met en évidence, les projets conçus au sein des deux institutions ne sont pas compatibles en termes d'attentes et de projets proposés aux bénéficiaires.

Plusieurs acteurs du domaine social du dispositif, tant au SPAS que dans les CSR s'expriment en faveur de mesures d'insertion socioprofessionnelle, où le point de départ pourrait être situé à un seuil relativement bas, de façon à permettre que le bénéficiaire soit accompagné progressivement jusqu'au placement. Ceci permettrait d'éviter des ruptures abruptes dans le processus de réinsertion, telles que le transfert d'une institution à une autre.

4.4 Les mesures d'insertion professionnelle (MIP)

Objectifs des MIP

Selon la loi sur l'emploi, les MIP doivent viser à améliorer l'aptitude au placement et les chances de retour en emploi, en mettant sur pied un projet professionnel réaliste. A l'origine, les critères d'octroi étaient similaires aux MMT prévues dans la LACI. Les mesures proposées ont évolué dans le temps, certaines ont été supprimées et d'autres créées.

Types de MIP

Le catalogue des MIP comprend un large éventail de mesures regroupées en plusieurs catégories. Nous allons mentionner et décrire les catégories les plus importantes⁵¹,

Formation (2605 mesures attribuées en 2006-2007, ou 53 % de l'ensemble des MIP). Dans cette catégorie sont répertoriées des formations au sens strict du terme, mais aussi des mesures dites de transition, c'est-à-dire des mesures qui visent à accroître l'employabilité des bénéficiaires.

Emploi d'insertion (EI) (1801 mesures attribuées en 2006-2007, ou 36 % de l'ensemble des MIP). Les emplois d'insertion sont des mesures proposées dans des organismes privés à but non lucratif ou dans une administration publique. Pendant la durée de la mesure, le bénéficiaire est employé avec un contrat de travail le liant au SDE, il cotise donc aux diverses assurances sociales. La durée maximale de l'EI est de trois mois pour les bénéficiaires de moins de 50 ans et de 12 mois pour ceux âgés de plus de 50 ans. Cette mesure permet donc, pour les chômeurs âgés, de reconstituer un droit aux prestations de l'assurance chômage fédérale.

Allocation cantonale d'initiation au travail (ACIT) (227 mesures attribuées en 2006-2007, ou 5 % de l'ensemble des MIP). Les ACIT dans le cadre du RI constituent l'équivalent des AIT fédérale prévues par la LACI et sont considérées comme un instrument efficace en terme de potentiel de réinsertion (Egger et Lenz 2006). Les ACIT sont encore plus généreuses que les AIT car elles prévoient d'assurer, pour un maximum de 6 mois, jusqu'à 80% du salaire du bénéficiaire (contre 60%, du moins au début de la mesure et 40% en moyenne, pour la variante fédérale); l'employeur est également tenu de proposer un engagement de durée illimitée au bénéficiaire ou au minimum un contrat de 12 mois.

Stage professionnel (57 mesures attribuées en 2006-2007, ou 2 % de l'ensemble des MIP attribuées). Comme l'ACIT, cette mesure prévoit la prise en charge de 80% du salaire d'un bénéficiaire RI engagé par un employeur privé ou public. Toutefois, elle prévoit uniquement un contrat pour la durée du stage dont la durée maximale est de 6 mois.

Les mesures de transition

Ces mesures, répertoriées sous la catégorie administrative « formation », ont été développées plus récemment dans un souci d'adapter l'offre de mesures au profil particulier des bénéficiaires du RI. Les mesures de transition sont actuellement gérées par le SDE. Toutefois, plusieurs acteurs contactés au sein des ORP et des CSR estiment qu'elles devraient précéder l'inscription à l'ORP et donc être gérées plutôt par le SPAS.

JEM (Jusqu'à l'emploi) - JEM est une mesure qui vise, de manière indirecte, le retour à l'emploi, à travers un coaching pour la recherche d'emploi. La mesure est basée sur la notion de travail en groupes. Le public cible est constitué de chômeurs de longue durée ou de bénéficiaires nécessitant un encadrement plus important. Elle a beaucoup évolué et se révèle très adaptative par rapport aux profils de ses bénéficiaires. Il existe ainsi plus de 50 ateliers qui peuvent s'adapter fortement aux besoins des bénéficiaires. Si le programme de la mesure est adaptatif, le cadre de travail est contraignant et les attentes sont élevées. En effet, les exigences en termes d'horaire et de comportements (attitude et hygiène) sont strictes. Il s'agit de recréer des comportements en adéquation avec les exigences du marché du travail. Par exemple, le respect des horaires devient progressivement plus strict en cours de programme. En particulier après la période d'essai de 3 semaines. Ce niveau d'exigence peut créer des tensions avec les bénéficiaires, mais il est préférable que ce type de

⁵¹ Certaines catégories de MIP sont très peu utilisées, ne sont pas comprise dans cette liste, alors que d'autres ont été supprimées. Pour plus de détails voir rapport UCA page 41.

problème soit révélé et traité dans le cadre d'une mesure au lieu d'être à l'origine d'un échec en entreprise.

JEM est considérée comme une mesure efficace. Depuis le début de la mesure en août 2007, 197 bénéficiaires ont été pris en charge, et 89 sont sortis du RI. Le taux moyen de reprise d'emploi se situe à 45% (situation en septembre 2008 ; JEM, Rapport mensuel de reclassement, février 2009). La mesure dispose d'une bonne réputation auprès du SDE, mais elle est moins bien perçue par les personnes rencontrées dans les ORP. En l'absence d'une information générale sur cette mesure, certains CP sont surpris des chiffres avancés. Cette divergence d'appréciation peut provenir du fait que la mesure a connu des débuts difficiles. Ceci interroge les modes de transmission des informations au sein du SDE.

Nouvelle chance.

Tout comme JEM, la mesure a, à l'origine, été développée suite à une demande du SDE. L'objectif de cette mesure est le retour à l'emploi à travers un coaching durant la recherche d'emploi. Il y a au cours de cette phase également une possibilité de placement direct par l'entreprise ADECCO. Par rapport à JEM, la mesure s'adresse à un public cible constitué de personnes plus autonomes ayant un projet professionnel défini. Le coaching est plus individualisé et se base sur le parcours préalable de la personne, alors que JEM peut entièrement redéfinir un projet professionnel. Les avis sur la mesure sont en général relativement favorables. Au niveau des résultats, sur 51 personnes assignées à la mesure, six ont trouvé un emploi avant son début, il est aussi possible de parler d'un effet pré-mesure. 14 personnes ont par ailleurs trouvé un emploi pour au moins 3 mois après la mesure. Cette mesure a donc permis de réaliser 20 remplacements sur 51 bénéficiaires (39%).

Transition-Emploi.

Transition-Emploi est une mesure récente qui a été instaurée à la demande des ORP qui voulaient un instrument permettant de tester les personnes peu motivées, les personnes n'ayant pas travaillé depuis longtemps ou jamais en Suisse. Ceci de sorte à éviter de perdre du temps à contacter et cerner les personnes, à préparer les dossiers, avant de se rendre compte qu'il s'agissait de bénéficiaires qui ne voulaient/pouvaient pas travailler. La mesure est considérée comme un bon test lorsque les personnes arrivent à l'ORP. Cependant, cette fonction de test fait que certains acteurs estiment qu'il serait logique que cette mesure soit transférée aux CSR. Un directeur d'ORP souligne que si une personne a besoin de Transition-Emploi, elle n'est pas vraiment prête pour l'ORP. Néanmoins, cette mesure si elle peut constituer un test efficace, de par la nature des activités proposées, peut également être un facteur de démotivation selon d'autres acteurs, les activités proposées pouvant se révéler particulièrement peu attrayantes. Il faut préciser que Transition-Emploi n'est pas une mesure qui vise, de manière directe, le retour à l'emploi. Toutefois, on peut imaginer qu'une mesure de ce type ait un effet pre-programme positif à travers une prise d'emploi grâce à un effet de dissuasion.

Public cible

Les mesures s'adressent uniquement aux bénéficiaires RI inscrits dans un ORP. Il peut également y avoir d'autres exigences liées à l'âge ou au profil des bénéficiaires. Ainsi, certaines mesures ne sont offertes qu'aux plus de 45, 50 ou 55 ans⁵² ; alors que l'accès à d'autres mesures est limité aux bénéficiaires de moins de 25 ans⁵³. La participation peut

52

http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/economie_emploi/chomage/fichiers_pdf/MMT_Seniors.pdf

53

également être liée à la possession de certaines spécificités (présence ou absence de formation, durée de la présence au RI) ou à la réalisation de démarches préalables (bilans).

Appréciation des mesures par les acteurs publics concernés :

Généralement, le catalogue est considéré par les personnes interrogées comme complet depuis l'introduction de Transition-Emploi. Cependant, l'absence de possibilités de formation de longue durée est mentionnée comme une faiblesse. Dans le même sens, la quasi absence de mesures de requalification qui permettent d'obtenir un titre (diplôme, certificat etc.) officiel et reconnu est fortement regrettée. Cette lacune n'est pas propre au RI, elle se retrouve également dans la LACI. De plus, plusieurs acteurs soulignent que les mesures sont parfois mal adaptées aux besoins individuels très variés des bénéficiaires pour lesquels des mesures spécifiques seraient nécessaires. Sur ce point, il convient de souligner que, du moins pour certaines mesures, cette adaptabilité est en train de se mettre en place. Par exemple, JEM a mis sur pied un nombre important d'ateliers qui peuvent être adaptés de manière relativement précise aux demandes et besoins des bénéficiaires.

Selon certains CP, le niveau de la réglementation d'attribution des mesures et la limitation du recours aux Emploi d'insertion à 3 mois tous les 5 ans ne permet pas de mettre en place un processus de réinsertion.

La nécessité pour certains bénéficiaires d'avoir accès à un suivi post-engagement est également mise en avant. Cette possibilité existe partiellement dans des mesures comme les ACIT. Mais la fonction de coach en emploi en tant que telle n'est pas prévue.

Beaucoup soulignent par ailleurs la nécessité de mesures individualisées, adaptées à chaque profil. Par ailleurs, les CP des ORP soulignent que la seule information à propos du déroulement des mesures dont ils disposent provient des bénéficiaires, une communication entre les organismes prestataires et les CP à ce sujet n'a cependant pas lieu.

Ces appréciations ne concernent que les MIP. Les connaissances que les CP ont des MIS étant trop faibles pour qu'ils puissent se prononcer à ce sujet.

Analyse des besoins : type et nombre de mesure

A l'origine des MIP, il y a une « filiation » entre RMR et RI. Le RMR disposait de mesures analogues aux mesures prévues dans le cadre de la LACI. Les mesures étaient calquées sur l'expérience LACI, car l'objectif était le même : permettre l'autonomie financière par la réinsertion sur le marché du travail. Les mesures RI ont été créées avec cette logique de correspondance. Cependant, avec l'expérience, des mesures réservées aux bénéficiaires RI ont été développées. Il a en effet fallu admettre que souvent le RI s'occupe d'une population ayant des problématiques plus profondes. Des mesures plus longues et plus intenses ont donc été développées.

Au niveau de la planification et de l'organisation du type et du nombre de mesures, le SDE achète la participation à des mesures, en versant un certain montant par bénéficiaire. Un niveau minimum de participants est garanti et le nombre maximum de participants est plafonné, étant donné le nombre limité de places et de volées que les OP peuvent accueillir. A la moitié de l'année, selon l'évolution de la situation, il est possible d'adapter l'offre pour l'année suivante.

Définition des mesures

Les mesures disponibles ont été développées en se basant sur les éléments suivants :

Dans un premier temps, les mesures ont été basées sur ou reprises de ce qui existait déjà sous le RMR. Rappelons le fort parallélisme, au moment de leur définition entre les MIP et les mesures existantes dans le cadre de la LACI. Dans un deuxième temps, les mesures ont été adaptées. Par exemple l'ACIT du RI est très proche de l'AIT fédérale, mais pour tenir compte des spécificités des bénéficiaires RI, le taux de financement du salaire offert aux employeurs est plus élevés pour les personnes au RI.

Des mesures ont également été développées suite à des demandes spécifiques faites aux organismes prestataires concernant la mise en œuvre de mesures dans le cadre du RI (JEM et Nouvelle Chance). Le dernier développement semble aller dans le sens de mesures plus adaptées et modulables selon les besoins propres à chaque bénéficiaire.

Attribution des mesures

L'ensemble des CP et des directeurs d'ORP rencontrés ont indiqué que le critère principal d'attribution est le besoin des bénéficiaires. La mesure est accordée en lien avec un manque dans le profil. Un autre critère souvent mentionné est la nécessité d'une participation active (volontaire) du bénéficiaire. L'argument étant qu'une mesure ne peut pas être efficace contre la volonté du bénéficiaire. Cependant, cette vision peut aller à l'encontre de l'utilisation des mesures à de fins de tests dont le but est de vérifier la capacité et la volonté de travailler ou encore l'existence d'une activité professionnelle non déclarée. Certains CP soulignent enfin que l'attribution peut être liée à des exigences institutionnelles lorsqu'ils reçoivent des instructions pour envoyer des bénéficiaires en mesure car des places sont disponibles.

En ce qui concerne les mécanismes d'attribution, dans les ORP consultés, les CP sont responsables et décident d'envoyer ou non des bénéficiaires en mesures. Il n'y a pas de conseillers ORP spécialisés pour les bénéficiaires RI, ils ne sont donc pas formés spécifiquement pour les bénéficiaires RI et décident de l'attribution des mesures sur la base de leur expérience et de leur jugement des besoins des bénéficiaires au moment du bilan. Au niveau de la sélection, le choix des CP ne peut, en général, pas être immédiatement remis en question par les organismes prestataires. Sauf problèmes importants ou incidents majeurs, les bénéficiaires sont admis dans une mesure pour une période de test. Les organisateurs de mesures mettent en avant qu'ils sont contre une sélection trop forte au moment de l'attribution des mesures, car de bonnes surprises ne sont pas rares. Cette appréciation va dans le sens de celle du SDE qui, au niveau de l'évaluation des mesures, insiste sur le fait qu'il ne faut pas trop pousser les organismes prestataires à faire de la performance pure car cette pression augmenterait le risque de *creaming*, soit de privilégier les bénéficiaires les plus proches du marché du travail.

Système d'évaluation des mesures

La loi sur l'emploi prévoit des évaluations des mesures et de la qualité des prestations (art. 39 et 41). Dans la pratique, des prises d'information quant aux mesures sont prévues auprès des bénéficiaires. Cependant, déjà à ce niveau, toute l'information n'est pas récoltée et/ou transmise au SDE. De plus, les informations disponibles ne sont pas vraiment utilisées. Le SDE est ouvert aux remarques, commentaires et suggestions des CP concernant les mesures et les organisateurs. Les CP font néanmoins remarquer que pour juger les mesures ils dépendent des commentaires des bénéficiaires et des évolutions éventuelles de ceux-ci en termes de comportement et d'aptitude.

Pour le SDE, l'efficacité des mesures et des organisateurs de mesures est analysée selon trois critères : 1) les évaluations des mesures LACI. Si le SECO dit qu'une mesure est

bonne, ils font confiance à cette évaluation ; 2) l'expérience préalable : si la collaboration avec un OP a déjà été bonne, ils s'appuient sur cette relation de confiance ; 3) les résultats obtenus : le SDE fait un suivi des résultats des différentes mesures, mais il ne veut pas fonder son action uniquement sur les résultats. Les résultats des mesures RI ne sont pas vraiment comparés avec les mesures LACI, car en termes de différences des publics et de différences des mesures, il s'agirait de comparer des éléments non comparables, au détriment des mesures RI.

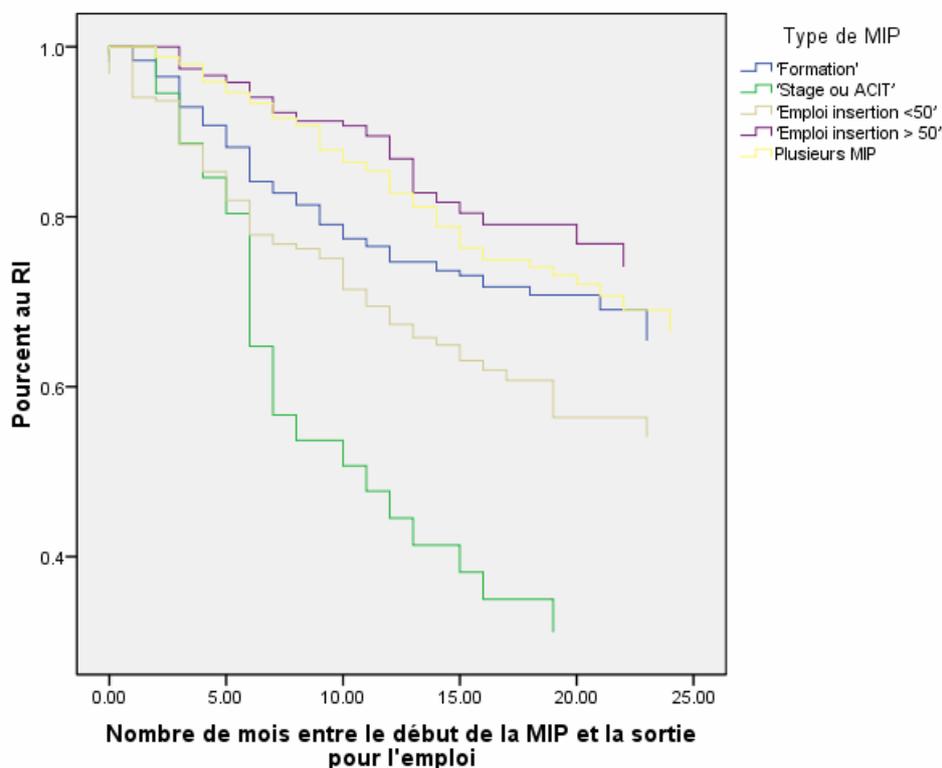
4.5 Les sorties vers l'emploi des bénéficiaires de MIP

Dans un premier temps, nous avons prévu de comparer les trajectoires des bénéficiaires des différentes MIP à celle des bénéficiaires n'ayant pas suivi de mesure, avec l'objectif d'estimer l'impact des diverses mesures sur la probabilité de trouver un emploi. Toutefois, un certain nombre de problèmes découlant des données nous ont poussés à renoncer à cette analyse.

- Comme nous avons pu le voir au chapitre 3, dans les données PROGRES les sorties sont enregistrées à partir de 2006, et les informations sur la prise d'emploi concernent l'unité d'assistance (dossier) et pas la personne qui a effectivement trouvé un emploi.
- Une analyse de ce type, pour être convaincante, doit pouvoir « contrôler » les effets de sélection. En d'autres termes, comme les populations qui suivent et ne suivent pas les mesures sont différentes, il est nécessaire de les équilibrer à travers une pondération statistique. Pour que cette pondération soit efficace, il faut disposer de suffisamment de variables pour pouvoir distinguer les deux populations (celle qui suit et celle qui ne suit pas les mesures). Or, comme on l'a vu au chapitre 3, les variables en notre possession n'expliquent que 8,8% de la probabilité de suivre une MIP (Annexe 1, tableau 7, information sur le R2). Une éventuelle pondération statistique ne pourrait donc corriger qu'une petite partie de l'effet de sélection possible.
- Dans les analyses descriptives des prises en charge (figure 2, chapitre 3) nous avons pu établir qu'un nombre proportionnellement plus important de dossiers sans information se situe dans la catégorie ayant suivi au moins une MIP. Ce fait pourrait constituer un biais difficilement contrôlable.

Pour l'ensemble de ces raisons, nous nous limitons dans cette partie de l'évaluation à présenter les trajectoires des bénéficiaires ayant suivi différents types de MIP.

Courbes de survie des bénéficiaires RI-professionnel en fonction du type de MIP suivi. Effets bruts sans variables de contrôle



N = 1329

Figure 5

La figure 5 montre des courbes de survie⁵⁴ pour différents types de MIP et pour les bénéficiaires qui ont bénéficié de plusieurs MIP. Pour les emplois d’insertion, une distinction est faite en fonction de l’âge. En effet, la nature de la mesure change fondamentalement pour les bénéficiaires âgés de 50 ans et plus qui peuvent y recourir pour reconstituer un droit aux prestations LACI. Pour augmenter le nombre de cas pris en compte, les mesures Stage et ACIT sont prises en considération ensemble. Ces deux mesures sont assez similaires (elles introduisent le bénéficiaire dans une entreprise) et leurs courbes de survie séparées sont relativement proches. Les courbes montrent l’évolution du taux de sortie vers l’emploi dans le temps après le début de la mesure. Elles ne tiennent pas compte des caractéristiques différentes des populations concernées (pas de variables de contrôle).

On peut identifier de manière assez claire trois groupes de trajectoires. Un premier groupe est constitué par les bénéficiaires de 50 ans et plus ayant suivi un EI et par ceux qui ont suivi plusieurs mesures, pour lesquels le taux de sortie vers l’emploi est faible. A l’autre extrême, ceux qui ont bénéficié d’une AIT ou d’un stage sortent plus rapidement vers l’emploi. La trajectoire des bénéficiaires qui ont suivi un EI âgés de moins de 50 ans ou qui ont suivi une formation se situe entre deux.

⁵⁴ Le terme « courbe de survie » vient du domaine médical dans lequel cette méthode a été développée. Dans le cadre de l’insertion socioprofessionnelle, il s’agit de la durée de prise en charge dans le dispositif RI (voir chapitre 3 pour plus d’informations sur la méthode).

Une analyse multivariée, avec comme contrôles les variables disponibles dans la base PROGRES (annexe 1, tableau 10) confirme l'existence de trois groupes de trajectoires illustrés ci-dessus. Par rapport à « Formation » (catégorie de référence) les différences sont statistiquement significatives : les insertions plus rapides pour ACIT et stage et moins fréquentes pour « plusieurs MIP » et « Emploi d'insertion pour les 50 et plus ». En contrôlant pour l'âge, la différence entre formation et emploi d'insertion pour les 50 et plus reste significative. Par contre, une analyse limitée aux bénéficiaires âgés de 50 ans et plus ne montre pas de différence significative entre les diverses mesures. Seule la catégorie « ACIT ou Stage » ressort comme plus efficace, mais le faible nombre de cas concernés (11) ne permet pas de tirer des conclusions (résultat non reproduit).

Globalement, l'analyse des trajectoires confirme quelques-uns des résultats mis en exergue par la littérature spécialisée, à savoir :

- un effet positif fort des emplois subventionnés dans des entreprises (Stage et ACIT)
- un effet négatif des mesures qui visent à reconstituer un droit à l'assurance chômage (Emploi d'insertion pour les 50 et plus).

Il convient enfin de relever que la catégorie « Formation » contient des mesures de nature différente : d'une part des formations au sens strict, de l'autre des mesures visant à améliorer l'employabilité des bénéficiaires RI (mesures dites de transition). Ces mesures sont relativement récentes, ainsi leurs résultats n'apparaissent que très partiellement dans nos données qui s'arrêtent à fin 2007. Comme le montre la littérature spécialisée, ces mesures sont prometteuses. Toutefois, ayant été introduites récemment et ne disposant pas d'une catégorie propre dans la base statistique, leur effet n'est pas visible dans le graphique 1.

4.6 ACIT et stage : deux mesures prometteuses mais peu utilisées

L'ACIT et le stage sont considérés comme des mesures particulièrement prometteuses dans la littérature, elles sont appréciées par les acteurs de terrain et leur efficacité ressort aussi des analyses des trajectoires présentées ci-dessus. Comme nous l'avons vu, elles sont toutefois peu utilisées (7 % de toutes les mesures en 2006-2007). Nous nous sommes donc intéressés à la question du pourquoi de leur faible utilisation.

Selon les acteurs de terrain (CP) la rareté de leur utilisation tient au fait qu'il faut pouvoir compter d'une part sur un employeur prêt à s'engager et d'autre part sur un bénéficiaire qui ait le profil pour faire une ACIT. Au niveau des employeurs, leur faible participation peut s'expliquer par des problèmes d'absence de temps à consacrer aux bénéficiaires dont il faut assurer la formation et le suivi, de méfiance par rapport à la qualité des prestations offertes par les ORP, d'une résistance face à l'obligation d'engager le bénéficiaire à la fin de la mesure et enfin par une ignorance de l'existence de ces possibilités. Les ACIT se soldent plus souvent par un échec que les AIT, le taux de résiliation des ACIT est de l'ordre de 22%, alors qu'il est de 11% pour les AIT (un taux considéré comme égal à celui qui a cours sur le marché standard de l'emploi). Malgré le nombre d'échecs plus nombreux dans le cadre des ACIT, le taux de réussite est très bon pour une mesure de réinsertion professionnelle. .

Les ACIT demandent également plus d'engagement de la part des conseillers en placement au niveau du suivi et du temps consacré au dossier. En effet, la mise en place de la mesure nécessite de convaincre tant le bénéficiaire que l'employeur. Il faut de plus assurer un suivi, parfois très régulier, pendant le déroulement de la mesure. De plus, plusieurs conseillers en personnel contactés ont indiqué que visiblement, pour des raisons de simplifications

administratives, de facilité de gestion du personnel et des coûts déjà évoquées, de plus en plus d'employeurs préféreraient utiliser les agences de placements pour leur engagement. Comme nous l'avons dit plus haut, les ACIT peuvent représenter, au-delà de l'opportunité offerte sur le plan salarial⁵⁵, un risque pour les employeurs. La littérature spécialisée, les analyses de trajectoires et la perception des acteurs convergents, cependant, malgré les difficultés mises en évidence, pour identifier dans l'ACIT une mesure prometteuse.

Le stage professionnel peut être vu comme une variante moins exigeante pour l'employeur, qui n'est pas tenu de prolonger le contrat de travail au-delà de la durée de la mesure. Une mesure de ce type pourrait mieux servir un public RI, éloigné du marché du travail et victime d'une image négative. Elle offre l'opportunité aux bénéficiaires de prouver leur valeur avec une prise de risque limitée pour l'employeur. Toutefois, comme les ACIT, les stages professionnels sont peu utilisés (2% des mesures attribuées en 2006-2007). Les entretiens ont permis de mettre en évidence que les bénéficiaires en stage ne sont pas censés être engagés dans des activités productives. Ils peuvent suivre des processus productifs à des fins d'apprentissage, mais pas directement produire des biens ou services. Cette pratique vise à limiter les abus possibles de la part des employeurs. Elle peut toutefois générer de l'incompréhension entre les employeurs et les services de l'Etat.

L'emploi subventionné dans les entreprises met en exergue une contradiction entre deux objectifs : éviter les abus et les effets d'aubaine pour les employeurs d'une part et donner une chance à des personnes victimes d'une image négative auprès des employeurs d'autre part. L'efficacité de ce type de mesure, toutefois, nous incite à privilégier leur fort potentiel de réinsertion face au risque – contrôlable – d'abus.

La fréquence d'utilisation de ces mesures pourrait être augmentée en les rendant moins exigeantes pour les employeurs en termes de formalités administratives. Toutefois, comme nous l'avons vu, les mesures dans des entreprises sont aussi exigeantes au niveau de leur mise en œuvre et leur suivi. Ici, une simplification voire une réduction des exigences semble moins appropriée. En effet, des mesures mal conçues ou ne pouvant pas compter sur le suivi nécessaire risquent de discréditer l'instrument auprès des employeurs. Il faudrait au contraire faire en sorte que le temps nécessaire puisse être accordé à la mise en place de ces mesures.

4.7 L'appréciation des partenaires externes en matière de mise en œuvre des mesures

L'article 49, alinéa 3 de LASV prévoit leur rôle dans le cadre des MIS : « Les mesures d'insertion sociale peuvent être délivrées par des organismes publics ou privés en principe à but non lucratif agréés par le SPAS ». Concernant les MIP, les organisateurs de mesures sont plus variés, il y a des organismes prestataires avec ou sans but lucratif qui créent des mesures, mais il y a également des mesures qui se déroulent en entreprise. Nous avons eu des contacts avec différents organismes partenaires : organisateurs MIP, MIS et FORJAD. Comme les employeurs constituent également un acteur primordial de la réinsertion professionnelle en tant que « gate keeper » du marché de travail et qu'ils peuvent participer

⁵⁵ Plusieurs acteurs ont relevé le fait que des abus sur les ACIT sont possibles de la part des employeurs. Cependant, le SDE estime qu'un employeur qui aurait pour pratique de prendre un bénéficiaire en ACIT, puis dès la fin de la subvention de s'en séparer sans motifs justifiés serait rapidement repéré par le service et exclu de toute participation à des mesures. De ce fait, les abus sont rares. De plus, du point de vue des employeurs, le fait d'accepter de s'investir dans la formation d'une personne pendant 6 mois, puis de s'en séparer ne correspond pas, en l'absence de problème avec le bénéficiaire concerné, à une maximisation des ressources.

activement à des mesures de type ACIT ou stage professionnel, nous avons rencontré des employeurs ayant participé à des mesures, ainsi qu'un représentant du Centre patronal vaudois. Enfin nous avons eu des contacts, au niveau de l'Etat de Vaud, avec les personnes en charges des mesures au SDE et au SPAS, ainsi qu'avec la personne en charge des contacts avec les employeurs à l'ORP de Lausanne.

En ce qui concerne les employeurs, nous avons pu constater un problème de connaissance et d'information quant à l'ensemble des possibilités offertes. Certains employeurs ne connaissent pas l'existence des mesures ou du moins pas suffisamment. Il y a également des problèmes d'image de l'ORP, et des craintes, pas toujours fondées selon le SDE, quant au fait d'être contractuellement obligé de garder des personnes en mesure, même si l'apparition d'un problème pousse l'employeur à vouloir interrompre une mesure rapidement. Il existe également des tensions et des problèmes de compréhension entre les exigences et les attentes des employeurs et celles des agents de l'Etat. De plus, avec la multiplication des pressions vers la réinsertion professionnelle, le nombre d'acteurs dans le domaine a grandement augmenté. En relation avec cette évolution, les personnes en contact avec les employeurs mentionnent que ceux-ci se plaignent de l'augmentation des sollicitations non coordonnées.

Les organisateurs de mesures portent un jugement globalement positif sur leurs contacts avec les services de l'Etat. Cependant une certaine lourdeur administrative est mise en avant. Par exemple, parfois une mesure acceptée et agendée ne peut pas commencer car les papiers nécessaires mettent beaucoup de temps à arriver. Les organisateurs de mesures mentionnent également des problèmes de transmission de l'information. Par exemple le fait d'avoir suivi d'autres mesures et les résultats obtenus ne sont pas toujours des renseignements qui se trouvent dans les dossiers. Dans l'optique d'un processus de réinsertion progressif et cohérent, l'absence de ce type d'information constitue un problème important. Un organisateur de mesure insiste également sur le fait que certaines informations sur les problèmes sociaux des bénéficiaires ne leur sont pas communiquées et que cette situation nuit à la réalisation de leur travail⁵⁶. Il y a également des plaintes au niveau d'une certaine précarité en ce qui concerne la prévisibilité de la suite de leur action car le maintien d'une mesure MIS n'est garanti qu'à un horizon de 4 mois. D'un autre côté, la version stable du conventionnement est également critiquée par les ORP car elle peut engendrer une pression pour utiliser les mesures qui ont déjà été payées

La logique de l'externalisation des tâches de réinsertion est rentrée dans les mœurs : « Les CSR ont bien compris qu'il fallait nous confier certaines missions liées à la réinsertion ». Cependant, en l'absence de cours et de formation commune aux CSR concernant les MIS et aux ORP sur les MIP –sans parler de l'absence de formation croisée concernant les catalogues de mesures respectifs des CSR et des ORP – chaque CSR et chaque ORP – voire chaque CP et chaque AS – tendent à avoir un niveau de connaissance variable des mesures. Les OP doivent donc souvent répéter les mêmes explications pour faire connaître les spécificités de leurs mesures.

Un autre élément important qui est revenu tant dans nos contacts avec les agents de l'Etat qu'avec les OP est l'évolution plutôt négative des participants. La distance au marché de l'emploi d'une partie de la population semble s'agrandir. Il faudrait peut-être envisager des mesures plus longues, et plus profondes pour permettre à des personnes d'acquérir des compétences en termes de savoir (lecture et écriture), savoir faire (formation professionnelle) et savoir être (comportement en société). Le retour dans le monde de l'emploi pourrait pour les cas les plus difficiles dépendre d'une action sur 1, 2 ou 3 de ces

⁵⁶ Pour un organisateur de mesure le fait d'avoir un haut niveau de dette devrait être un élément important dans la construction du processus de réinsertion. Les effets de désincitation sont si forts, à cause des saisies sur salaire en cas de retour en emploi, que si cet élément n'est pas pris en compte, la réinsertion garde un caractère utopique.

niveaux en fonction des manques de chaque bénéficiaire. Ce constat va également dans le sens d'un besoin, souvent mentionné, de mesures plus personnalisées. D'ailleurs, les OP s'orientent de plus en plus vers un suivi adapté aux besoins des bénéficiaires, mais relativement stricte au niveau des exigences normatives (horaire, comportement, habillement).

Dans le cas particulier des JAD, les organisateurs de mesures MIS et FORJAD mettent en avant le fait que beaucoup de ces bénéficiaires viennent de classes d'accueil, ils sont désolidarisés du système depuis de longues périodes. Il faudrait idéalement agir dès les premiers signes de décrochement scolaire.

Enfin au niveau de l'appréciation des mesures, les organismes prestataires n'ont pas la même vision de l'approche séquentielle. Certains estiment que l'insertion professionnelle n'est pas possible tant que les problèmes d'insertion sociale ne sont pas réglés. Alors que pour d'autres, l'insertion professionnelle entraîne l'insertion sociale.

4.8 Efficacité des mesures et incitations économiques

L'efficacité d'un régime de réinsertion professionnelle dépend de la qualité des mesures mais aussi des incitations économiques auxquelles sont soumis les bénéficiaires. En particulier, l'écart entre le niveau de prestation et les salaires devrait être favorable au second pour que l'incitation à reprendre le travail soit présente. Toutefois, l'effet combiné des bas salaires et des prestations élevées, notamment en cas de charges familiales, peuvent effectivement créer des situations où le régime désincite *de facto* la reprise d'une activité lucrative. Dans le canton de Vaud, une franchise de 200Frs/mois par adulte pour les revenus du travail limite cet effet désincitateur.

La question des incitations renvoie à la question plus générale de l'adéquation des montants de l'aide sociale. Cette question ne faisait pas partie des questions d'évaluation initiales, mais elle a été soulevée par plusieurs acteurs contactés dans les entretiens. Les expériences menées à l'étranger montrent l'existence de deux écoles sur cette question. D'une part, les pays Anglo-saxons, en particulier les Etats-Unis, ont diminué les montants d'aide sociale et les ont limités dans le temps, avec comme objectif le renforcement des incitations à travailler. Une approche alternative a été développée dans les pays Scandinaves, en particulier au Danemark, où des prestations chômage et d'aide sociale élevées coexistent avec une forte pression sur les bénéficiaires afin qu'ils entreprennent toute démarche susceptible de les réinsérer professionnellement. L'idée consiste à contrecarrer l'effet désincitateur de prestations élevées par une pression relativement forte à chercher et accepter du travail lorsque cela s'avère possible.

Les deux modèles sont considérés comme efficaces pour maintenir des incitations fortes, et le choix de l'un ou de l'autre est essentiellement de nature politique. Toutefois, nous pouvons relever que de plus en plus d'études ont mis en évidence les effets néfastes que peut avoir la pauvreté enfantine sur la réussite scolaire. De ce point de vue, l'approche anglo-américaine, sans doute la moins coûteuse dans le court terme, peut donc avoir un coût important dans le long terme. Cet élément doit être pris en compte dans la discussion sur un éventuel abaissement des prestations pour des bénéficiaires avec des charges familiales.

La situation des bénéficiaires sans charge familiale se présente de manière quelque peu différente. En particulier, pour les jeunes n'ayant jamais eu d'expérience professionnelle, le montant de la prestation financière peut être attractif. Plusieurs personnes contactées dans les CSR ont mis en évidence d'une part que pour beaucoup de jeunes bénéficiaires, le

montant du RI représente (un forfait d'env. 1000 Frs/mois, plus loyer et assurance maladie) « beaucoup plus qu'ils n'ont jamais eu ». D'autre part, ils ont aussi relevé que les sanctions seraient moins efficaces avec cette population.

Un projet pilote en cours de mise en œuvre tend à remédier à cet état de fait en mettant en place un programme d'occupation destiné à ce public cible.

4.9 Résumé du chapitre

- Selon la littérature scientifique, certaines mesures d'insertion sociale et professionnelle s'avèrent prometteuses alors que d'autres se révèlent peu efficaces. Il y a une convergence des analyses déjà réalisées et des résultats de la présente évaluation. L'investissement dans ces mesures est néanmoins considéré comme étant globalement rentable.
- La présente évaluation indique que les emplois subventionnés en entreprise (ACIT), les stages professionnels et les mesures de réinsertion socioprofessionnelle (mesures de transition) constituent les mesures les plus prometteuses. Les deux premières sont cependant difficiles à mettre en œuvre et peu utilisées.
- Les nouvelles mesures de transition *Jusqu'à l'emploi* (coaching pour la recherche d'emploi par des ateliers en groupe) et *Nouvelle chance* (coaching pour la recherche d'emploi plus individualisé que celui de *Jusqu'à l'emploi*) se caractérisent par un taux de sortie vers l'emploi important.
- Les emplois d'insertion pour les 50 et plus, qui permettent la réouverture d'un délai cadre LACI, semblent particulièrement peu efficaces.
- Les MIS JAD (jeunes adultes) débouchent souvent sur une formation (souvent dans le cadre de FORJAD).
- Le taux de transfert vers l'ORP à la suite d'une MIS (qui témoigne du recouvrement de l'aptitude au placement) est faible.
- Les MIP ont évolué pour mieux pouvoir répondre aux problématiques spécifiques des bénéficiaires du RI.
- De façon générale, les MIS et les MIP sont très appréciées par les acteurs interrogés.
- Selon les acteurs du domaine social, un palier intermédiaire entre mesures sociales et professionnelles fait défaut. Afin d'améliorer la transition, des mesures socio-professionnelles à l'image des MIS JAD devraient être davantage mises à disposition.
- Beaucoup estiment que les efforts consentis pour les jeunes devraient être étendus à l'ensemble de la population cible.
- Face à l'augmentation du nombre de bénéficiaires souffrant de problèmes psychiques des mesures spécifiques devraient leur être destinées.
- Les ORP témoignent d'un manque de connaissance des MIS.
- Les CSR témoignent d'un manque de connaissance des MIP.
- Les formations des CP et des AS en lien avec les mesures et leur attribution n'ont pas été organisées.
- Les critères d'attribution des mesures varient selon les collaborateurs du terrain et les régions.

- L'information des AS quant aux MIS n'est pas systématique.
- Le SDE et le SPAS réalisent des évaluations d'effectivité et suivent les taux de sorties des mesures.
- Le SPAS analyse systématiquement le niveau d'appréciation des MIS par les CI, alors que les CP des ORP ne sont pas interrogés au sujet de la qualité des MIP.
- L'évaluation des mesures par les bénéficiaires n'existe pas à ce stade. Le SPAS a mis à disposition un outil qui n'est cependant pas mis en application par les autorités d'application interrogées.
- La formation des collaborateurs pour l'attribution des mesures est peu développée.
- Le processus d'attribution et l'utilisation des MIS varient fortement d'un CSR à l'autre, ce qui pose la question de l'égalité de traitement.
- Plusieurs acteurs jugent les montants offerts aux jeunes trop attractifs et désincitateurs pour une prise d'emploi.

5 Réponses aux questions d'évaluation

1. *Quel est l'état des savoirs en matière de réinsertion*

La littérature spécialisée sur les questions d'insertion met en évidence que les réussites spectaculaires dans le domaine de l'insertion sont rares, voire inexistantes. Comme elle met en évidence le poids de la conjoncture économique sur la réinsertion. Par ailleurs, les recherches réalisées mettent en évidence que l'investissement dans des mesures de réinsertion peut s'avérer rentable.

Cette même littérature propose une typologie des mesures prometteuses et des mesures peu efficaces en soulignant le fait que la perspective d'être au bénéfice d'une mesure peut déclencher une motivation à y échapper en trouvant rapidement un emploi.

Quatre types de mesures sont jugés prometteurs :

- Les mesures qui offrent un appui durant la phase de préparation à la recherche d'emploi, de recherche effective et durant le début de la phase de réinsertion
- Les emplois subventionnés dans des entreprises privées (à durée déterminée)
- Les sanctions
- Les formations longues, qui aboutissent à l'obtention d'un titre reconnu sur le marché du travail

Trois autres types de mesures sont jugés peu prometteurs :

- Les mesures ayant pour conséquence le rétablissement d'un droit à l'assurance chômage
- L'emploi subventionné dans le secteur public/associatif
- Les formations courtes

Enfin, la littérature spécialisée ne se prononce pas sur la capacité des mesures d'insertion sociales à améliorer l'aptitude au placement, par contre elle met en évidence qu'au-delà de la capacité de ces mesures à favoriser la création de liens individuels, communautaires et sociétaires, ces mesures sont utiles voire nécessaires à la stabilisation des personnes fragilisées.

2. *Quels sont les effets des mesures du dispositif d'insertion vaudois et comment s'inscrivent-elles par rapport à l'état des savoirs ?*

Une analyse des mesures mises en œuvres dans le cadre de la réinsertion sociale et professionnelle met en évidence que les résultats des travaux déjà réalisés en Suisse et à l'étranger sont corroborés dans le cas du RI dans le canton de Vaud. Il apparaît ainsi très clairement que les mesures telles que les MIS pour les JAD et le programme FORJAD basé sur des formations longues pour les jeunes adultes au même titre que les MIP *Jusqu'à l'emploi* et *Nouvelle chance* qui sont caractérisées par un fort coaching sont celles qui sont les plus prometteuses en termes de réinsertion professionnelle. Deux tiers des jeunes ayant suivi une MIS JAD ont pu trouver un emploi, ont commencé une formation ou ont été inscrits

à l'ORP. Les analyses concernant l'ensemble des bénéficiaires RI mettent en évidence un passage de 7% des bénéficiaires RI ayant suivi une MIS à un suivi professionnel.

La littérature met également en évidence l'importance des emplois subventionnés et des stages en entreprise pour la réinsertion professionnelle. Ces mesures sont également prometteuses et efficaces dans le canton de Vaud. Cependant, ces mesures (ACIT et stage) ne représentent que 7% de l'ensemble des mesures attribuées. Ces mesures sont peu utilisées d'une part, parce que les employeurs ne sont, le plus souvent, pas prêts à s'engager à encadrer et former les personnes concernées, et qu'ils craignent de ne pas pouvoir s'en séparer en cas de problèmes. D'autre part, l'expérience montre qu'il est difficile de trouver des personnes dont le profil correspond au poste proposé. Le recours aux stages est également difficile parce que les personnes en stage ne sont pas censées s'engager dans des activités productives.

Le régime de sanction s'est vu renforcé dans les CSR/CSI où les assistants sociaux ont été sensibilisés par le SPAS au recours à cette mesure alors que les ORP ont la possibilité depuis le début de l'année 2009 de décider seuls des sanctions destinées aux bénéficiaires RI. Le peu de recul depuis l'introduction de ces mesures ne permet pas d'évaluer leur efficacité.

La perspective enfin, de bénéficier de mesures telles que *Transition-Emploi* fait que certains bénéficiaires RI trouvent du travail par eux-mêmes pour échapper à la mesure.

Il ressort également des analyses que durant les 8 premiers mois d'inscription au RI, le type de prise en charge qui aboutit le plus souvent vers l'emploi ou l'amélioration des revenus est la prise en charge sociale simple (aide financière uniquement). Ce phénomène concerne une population comparativement peu désavantagée qui parvient ainsi plus facilement à quitter le RI par ses propres moyens. Par contre, après ce laps de temps, c'est la prise en charge professionnelle qui mène le plus souvent vers l'emploi. Les analyses réalisées dans le canton de Vaud font enfin apparaître que des mesures telles que celles permettant de bénéficier de nouveaux droits à l'assurance chômage (emplois d'insertion pour les bénéficiaires RI âgés de 50 ans ou plus) sont peu porteuses d'effets.

3. Les pratiques d'attribution des mesures permettent-elles d'assurer une égalité de traitement entre bénéficiaires et d'optimiser l'impact des mesures ?

Une analyse des pratiques des autorités d'application fait apparaître que l'utilisation des MIS varie d'un CSR à l'autre et entre collaborateurs. Cela pose la question de l'égalité de traitement entre les bénéficiaires, de la cohérence de l'action d'insertion et de son pilotage. Dans 3 des 5 CSR étudiés, ce sont les CI qui attribuent les mesures alors que dans les autres ce sont les CI et les AS qui détiennent cette compétence. A Lausanne une unité d'insertion a été créée.

Les entretiens ont par ailleurs permis de mettre en évidence la marge de manœuvre des AS et des CI dans l'analyse des besoins des bénéficiaires RI ainsi que l'interprétation très différente qui peut être donnée au critère de motivation. Condition *sine qua non* pour obtenir une MIS pour certains, alors que pour d'autres l'attribution de cette mesure vise précisément la création d'une motivation. Cette même marge de manœuvre existe dans l'attribution des MIS individualisées.

Le constat est similaire pour les ORP. Une directive du SDE prévoit que les bénéficiaires RI et LACI soient traités de façon égale. Or, la question est ouverte de savoir s'il n'y a pas une inégalité à traiter de façon égale des profils inégaux et des problématiques différentes. Sur le terrain on constate que l'encadrement des bénéficiaires RI n'est pas similaire d'un collaborateur à l'autre. Certains CP, malgré l'absence de temps et de compétences spécifiques, ont cependant consenti un effort plus important envers les bénéficiaires RI.

L'évaluation des pratiques propres aux deux structures permet de constater une différence notable quant à l'analyse des besoins et à l'appréciation de la qualité des mesures. Dans le domaine social les conseillers en insertion sont systématiquement impliqués, ce qui n'est pas le cas dans les ORP.

Par ailleurs, l'absence de formation par rapport aux critères d'attribution des mesures, ainsi que l'absence d'une information systématique sur l'ensemble des mesures contribue à des pratiques différentes et soulève la question de la pertinence de l'attribution des mesures. Pertinence qui a potentiellement une influence sur leur impact.

4. Quels sont les facteurs ayant un impact sur la prise en charge des bénéficiaires RI ?

La prise en charge des bénéficiaires RI varie selon leurs caractéristiques.

Ce sont les jeunes, requérants principaux, de nationalité suisse et dont la scolarité non obligatoire n'est pas achevée qui ont le plus de chance de bénéficier de MIS. Alors que les personnes plus âgées, requérants principaux, de sexe masculin et au bénéfice d'une bonne formation ont plus de chance d'être suivies par les ORP.

Les chances de suivre une MIP varient selon les ORP et augmentent avec l'âge. Enfin, les chances de sortir du système d'insertion sont plus grandes si l'on a été pris en charge par un ORP, que l'on a une formation aboutie et que celle-ci est supérieure. Là aussi il semble que les chances varient selon les ORP, ce qui reflète le fait que ceux-ci opèrent dans des marchés du travail locaux différents.

Nos analyses nous ont également permis d'identifier des profils qui ont moins souvent accès à une prise en charge orientée vers l'insertion professionnelle (mesures et/ou suivi ORP) : il s'agit des bénéficiaires ayant déposé une demande de rente AI, des *working poor* et des conjoints et concubins.

5. Quelle est l'appréciation des mesures mises en place par les acteurs des CSR/CSI et des ORP ?

De façon générale les catalogues de mesures sont considérés comme adéquats. Il est par ailleurs frappant de constater que les acteurs rencontrés dans les CSR/CSI et les ORP n'ont pas une vision globale des mesures et surtout des mesures de leurs partenaires.

S'il s'agit de juger les mesures, certains regrettent que celles-ci soient parfois attribuées avec pour unique objectif d'occuper les bénéficiaires RI et que des mesures de bas seuil (hygiène, etc.) ne soient pas mises en place. Par ailleurs, beaucoup estiment que les efforts consentis pour l'insertion des jeunes devraient être élargis à l'ensemble de la population et que des mesures spécifiques devraient être définies pour les personnes rencontrant des troubles psychologiques. La plupart des personnes rencontrées estiment enfin que des mesures de transition entre insertions sociale et professionnelle sont nécessaires. Certaines telles que *Nouvelle Chance* et *Jusqu'à l'emploi* sont actuellement mises en place. Elles sont portées par les CP des ORP alors que les collaborateurs des CSR/CSI ne peuvent pas les attribuer puisque elles font partie du catalogue MIP.

Plusieurs acteurs du terrain ont beaucoup insisté sur la nécessité d'introduire des mesures d'insertion socioprofessionnelle ainsi que des mesures à bas seuil d'entrée qui offrent une perspective de réinsertion professionnelle et un accompagnement social.

6. *Quel est l'état de la collaboration interinstitutionnelle ?*

Le dispositif de réinsertion socioprofessionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale du canton de Vaud repose sur les deux piliers que sont le SPAS et le SDE. La mise en œuvre du RI est réalisée au niveau régional à travers les Centres sociaux régionaux (CSR) et intercommunaux (CSI) sous contrôle du SPAS. L'insertion professionnelle est quant à elle réalisée par les offices régionaux de placement rattachés au SDE. La qualité de la collaboration entre ces deux services de l'Etat ainsi que l'existence d'un continuum entre l'organisation du suivi social et professionnel sont des conditions incontournables pour l'atteinte des objectifs fixés en matière de réinsertion.

Une sensibilisation des acteurs sociaux à la question de l'insertion professionnelle et le renforcement des rencontres entre les acteurs des CSR/CSI et des ORP au niveau régional ont favorisé les échanges entre les différents partenaires et contribué à créer des conditions plus favorables à une meilleure collaboration. Les entretiens menés au cours de l'évaluation ont ainsi permis de mettre en évidence une amélioration du climat de collaboration d'une part et d'autre part le peu de problèmes de collaboration qui surgissent dans le cadre du suivi de la majorité des bénéficiaires dont le profil est clairement apte ou inapte au placement.

7. *Y a-t-il des difficultés dans le domaine de la collaboration interinstitutionnelle ?*

Si la collaboration entre CSR/CSI et ORP s'est améliorée de façon générale, force est de constater que la collaboration demeure toujours difficile dans le domaine de l'accompagnement de deux franges minoritaires de la population.

Il s'agit des personnes qui ne sont pas aptes au suivi ORP et pour lesquelles les MIS ne sont pas/plus adéquates ainsi que des personnes non motivées à reprendre une activité professionnelle. Ces personnes sont donc à la marge du système.

A ce jour les deux institutions ne disposent pas des moyens nécessaires (ressources humaines, proximité des intervenants, temps) pour mettre en place ce que la directive de collaboration prévoit soit des séances tripartites ou un suivi mixte qui serait particulièrement adapté à ce type de public.

Pour éviter que de trop nombreux bénéficiaires RI restent dans le RI social en refusant une prise en charge, un objectif d'inscription de 30% des bénéficiaires RI dans les ORP a été fixé. Si au final seul un taux de 24 % a été atteint il est important de noter qu'il a incité les assistants sociaux à reprendre leurs dossiers de sorte à s'assurer que le principe de l'inscription systématique dans un ORP sauf motif fondé était respecté. A l'inverse, les statistiques mettent en évidence que le pourcentage de personnes transférées du RI professionnel au RI social a triplé entre 2006 et 2008 ce qui soulève la question du bon agencement entre les deux piliers du dispositif.

Ceci met très clairement en évidence d'une part la difficulté à suivre ce type de bénéficiaires et remet d'autre part en cause l'approche séquentielle qui veut qu'un bénéficiaire du RI soit d'abord pris en charge par les services sociaux en vue d'une intégration sociale puis par les ORP en vue d'une intégration professionnelle. Cela a une conséquence directe sur certains projets d'intégration de bénéficiaires qui ont dû être totalement redéfinis au moment du passage du suivi social au suivi professionnel d'une part. D'autre part, certains professionnels soulignent qu'une activité professionnelle peut être un élément clé de stabilisation psycho-sociale, et que la perspective d'une activité professionnelle peut avoir un effet motivant. Reconnaître cela ouvre la voie à la mise en place de mesures mixtes, sociales et professionnelles qui devraient permettre une progression graduelle plutôt qu'un passage abrupt entre le suivi social et professionnel.

8. *Les acteurs de la mise en œuvre partagent-ils une vision commune de la réinsertion?*

L'autonomisation financière comme finalité du dispositif est clairement partagée par les collaborateurs des deux institutions. En ce qui concerne leurs domaines d'activités, les représentants des ORP définissent leur mission exclusivement par un appui en matière d'insertion professionnelle tandis que les collaborateurs des CSR/CSI inscrivent leur action dans une logique socioprofessionnelle.

Une différence importante entre les visions de réinsertion entre les deux institutions est apparue par rapport à l'organisation séquentielle du suivi. Pour les collaborateurs des ORP, l'insertion sociale doit précéder l'insertion professionnelle, alors que pour les collaborateurs du domaine social, l'insertion sociale et professionnelle ne représente pas deux processus qui peuvent être distingués dans la réalité. En effet, ils ont insisté sur l'aspect motivant d'une perspective de réinsertion professionnelle. Ils estiment que l'activité professionnelle peut également être un moyen important, voire indispensable dans la stabilisation de la situation sociale d'un certain type de bénéficiaires. Au-delà des visions, les difficultés liées à l'encadrement des bénéficiaires du RI semblent rapprocher les points de vue, la nécessité de mesures socioprofessionnelles étant reconnue.

6 Recommandations

1. Développer un nouveau canal de réinsertion socioprofessionnelle (projet pilote)

La population pour laquelle nous avons identifié un problème de prise en charge inadéquate (bénéficiaires peu motivés et bénéficiaires ne remplissant pas les conditions pour une prise en charge ORP mais pas perdus pour le marché du travail) devrait pouvoir accéder à des mesures à bas seuil d'entrée avec une perspective d'insertion professionnelle.

Ces mesures pourraient en principe être offertes aussi bien par les ORP que par les CSR. Toutefois, compte tenu des problèmes d'ordre social que rencontrent la population concernée et l'application du critère « aptitude au placement » pour l'accès au suivi professionnel, il paraît plus judicieux que la compétence de les attribuer relève des CSR/CSI. Ces mesures seraient mises en œuvre par des organisateurs de mesures ayant de l'expérience dans l'accompagnement vers l'emploi de populations à faible employabilité. Concrètement, il s'agirait de compléter le catalogue de mesures dont disposent les CSR par un certain nombre de mesures d'insertion socioprofessionnelle.

Cette innovation présente plusieurs avantages :

- La mise à disposition d'une prise en charge adéquate pour une population qui actuellement « tombe » entre les deux piliers du dispositif.
- La réduction des problèmes de transfert entre RI social et professionnel, et les tensions et problèmes de collaboration entre les deux services que ces transferts génèrent. En disposant d'un canal de réinsertion (socio-)professionnelle alternatif à l'ORP, les CSR seraient par ailleurs moins sous pression pour orienter vers un ORP des profils dont l'aptitude au placement n'est pas évidente. On peut donc également s'attendre à une réduction de la charge de travail due au RI dans les ORP.
- En ajoutant une nouvelle mission de réinsertion socioprofessionnelle aux CSR/CSI, il serait possible de contribuer au développement d'une culture de la réinsertion professionnelle dans ce contexte, ce qui correspond d'une part à l'orientation prise par le SPAS et de l'autre à une tendance générale en matière d'aide sociale.

Il est important que ce nouveau canal de réinsertion socioprofessionnelle ne concerne que la population identifiée comme problématique dans le dispositif actuel. Le suivi professionnel devra rester la règle pour les bénéficiaires dont l'aptitude au placement est clairement établie. Des critères d'accès à la prise en charge « socioprofessionnelle » devront être définis. Par exemple, pourraient faire l'objet d'une telle prise en charge :

- les bénéficiaires frappés par des problèmes de santé qui ne donnent pas lieu à une rente AI (p.ex. invalidité inférieure à 40%) et qui ne remplissent pas les conditions pour une prise en charge par MAMAC
- des bénéficiaires qui sont restés en dehors du marché du travail pendant de longues périodes
- des bénéficiaires qui rencontrent des problèmes d'ordre social (savoir être).
- des bénéficiaires peu motivés
- des bénéficiaires qui ont fait des aller-retour entre suivi social et professionnel
- des bénéficiaires qui ont suivi plusieurs mesures mais qui n'ont toujours pas trouvé d'emploi

- des profils fragilisés mais motivés

Comme il s'agit d'une nouvelle mission pour les CSR et d'une nouvelle fonction du dispositif RI, nous proposons que celle-ci soit testée dans le cadre d'un projet pilote, dans un certain nombre de régions d'aide sociale, et que sa pertinence soit évaluée après une période de deux à trois ans⁵⁷. Pour l'élaboration du projet pilote, le SPAS devrait pouvoir compter sur les expériences faites par le SDE, par exemple en faisant appel à un groupe de travail mixte.

2. Rééquilibrer le catalogue de mesures

Sur la base des résultats des différentes analyses menées, nous recommandons de renforcer les efforts dans la mise en œuvre des mesures qui ont été identifiées comme plus prometteuses, les mesures de réinsertion socioprofessionnelle (ou de transition) et les emplois subventionnés en entreprise (ACIT et stage). Dans le même temps, il semblerait judicieux de renoncer à utiliser des mesures ayant pour conséquence la reconstitution d'un délai cadre LACI (emplois d'insertion pour les bénéficiaires âgés de 50 ans et plus).

3. Définir des mesures pour les personnes souffrant de troubles psychiques

Le nombre croissant des personnes atteintes de troubles psychiques représente un défi important pour les assurances sociales en Suisse. Notamment, l'augmentation des cas AI qui est essentiellement due à ce type de maladie. Les entretiens avec les responsables du suivi social ont permis de mettre en évidence cette problématique.

Face à ce phénomène de société, la dimension psychologique dans le catalogue MIS devrait être renforcée dans une perspective de prévention et de détection précoce de ce type de difficultés qui peut fortement entraver le projet de réinsertion d'un bénéficiaire RI. Plusieurs acteurs du pilier social ont mis en évidence le manque de mesures adaptées aux bénéficiaires RI qui rencontrent des problèmes psychiques, qui ne remplissent pas les critères pour une prise en charge autre que l'aide sociale (AI ou MAMAC). Dans l'idéal, ces mesures devraient être orientées vers l'emploi (mesures d'insertion socioprofessionnelle).

4. Développer une mesure d'emploi subventionné peu exigeante pour les employeurs

Comme nous l'avons vu, deux mesures prometteuses (ACIT et stage) sont relativement peu utilisées, principalement parce qu'il est difficile de trouver des employeurs disponibles. C'est la raison pour laquelle nous proposons de développer une mesure de ce type sans exigence en termes de durée du contrat de travail après la mesure ni de contenu de formation. Son objectif est de contrebalancer la mauvaise image qu'ont la plupart des employeurs des bénéficiaires du RI, et de donner ainsi une chance à ces derniers de démontrer leurs compétences. Une mesure de ce type pourrait être d'une durée plus courte, par exemple de un à trois mois. Il existe bien entendu un risque d'abus de la part des employeurs, mais ce risque devrait être contrôlé *ex post* plutôt que *ex ante*. Concrètement, un employeur qui utiliserait des contrats subventionnés de ce type à répétition sans y donner suite, devrait être exclu de la collaboration. Le contrôle du risque d'abus *ex ante*, tel qu'il est pratiqué aujourd'hui, peut décourager des employeurs potentiellement disponibles à participer à des mesures de ce type.

⁵⁷ Cette approche constitue une innovation dans le contexte vaudois, mais d'autres cantons (TI, VS) connaissent déjà des mesures d'insertion socioprofessionnelle gérées par l'aide sociale.

5. Attribuer plus de temps à la mise en place des mesures d'emploi subventionné

A côté de la difficulté à trouver des employeurs prêt à collaborer, les CP ont mis en évidence le fait que la mise en place d'une mesure de type ACIT ou un stage demande un certain investissement en termes de temps, et que celui-ci peut être plus important pour un bénéficiaire RI que pour un chômeur LACI. Toujours dans le but de renforcer l'utilisation de ce type de mesures, plus de temps pourrait être prévu pour leur mise en place.

6. Différer l'attribution d'une mesure / transfert en suivi professionnel pour certains profils

Au chapitre 3 nous avons constaté qu'au début d'une prise en charge RI un nombre important de fermeture de dossiers pour prise d'emploi ont lieu avant que le dispositif n'ait pu proposer des mesures. Cette observation milite pour une limitation des interventions dans la première phase de la prise en charge (6 mois env.). Pour certains profils, qui sont néanmoins difficiles à identifier *ex ante*, l'attribution de mesures et le transfert en suivi professionnel au tout début de la prise en charge pourrait ne pas être nécessaire ou même ralentir le processus de sortie. Une éventuelle politique d'activation systématique devrait intervenir après un certain nombre de mois. Cette observation ne concerne pas les chômeurs en fin de droit, qui ont déjà été suivis par un ORP. Pour cette population il paraît plus judicieux de continuer la prise en charge ORP sans interruption. Des personnes qui rencontrent des problèmes de santé devraient également être prises en charge rapidement (détection et intervention précoce).

7. Renforcer les efforts de réinsertion faits pour les conjoints/concubins

Le dispositif semble avoir tendance à ignorer les conjoints/concubins, qui ont moins souvent accès aux différentes prises en charge disponibles (MIS, ORP, MIP). Or, dans la plupart des cas, les conjoints/concubins sont des femmes qui, a priori, n'ont pas moins de chances que leur conjoint de réintégrer le marché du travail. Certes, des problèmes de garde des enfants peuvent constituer un obstacle pour cette catégorie de la population, mais le dispositif devrait offrir des solutions à des bénéficiaires pour lesquels le seul obstacle à l'emploi est un problème de garde des enfants, un problème relativement facile à résoudre comparativement aux autres obstacles à la réinsertion professionnelle que rencontrent les bénéficiaires RI (problèmes de personnalité, d'intégration sociale, etc). Une plus grande attention aux conjoints/concubins pourrait également permettre de toucher la population des *working poor*. Ces derniers, en effet, ont rarement accès à des mesures ou à une prise en charge professionnelle. Dans ce cas de figure, cibler les conjoints/concubins représente un moyen de renforcer les ressources du ménage et faciliter ainsi la sortie du RI pour cette population.

8. Adapter la base de données

Les analyses statistiques ont souffert d'un certain nombre de problèmes de données. Pour pouvoir mieux exploiter ces informations par des analyses économétriques, il faudrait adapter la base de données de la manière suivante :

- inclure une information quant à la prise d'emploi dans le fichier individuel
- inclure une information quant à l'état de santé (p.ex. certificat d'incapacité au travail)
- inclure une information quant au degré de proximité/éloignement du marché du travail
- simplifier les pratiques en termes d'inscription dans la base des sorties du dispositif (délais de 6 mois et inscription retro-datée).

9. Renforcer la formation des collaborateurs responsables de l'attribution des mesures

Nos entretiens ont pu mettre en évidence le fait que l'attribution de mesures (MIS et MIP) se fait essentiellement sur la base de la perception subjective qu'a le prescripteur des besoins du bénéficiaires. Cette approche donne lieu à des différences dans la mise en œuvre des mesures. Par ailleurs les appréciations que font les acteurs de terrain des mesures ne correspondent pas toujours à celles, en principe plus fiables, faites par les responsables des mesures des différents services⁵⁸.

Afin d'optimiser le processus d'attribution des mesures une stratégie de formation et d'information systématique sur l'attribution des MIS (du catalogue et individualisées) et des MIP devrait être élaborée et mise en œuvre pour tous les collaborateurs concernés.

⁵⁸ Il s'agit par exemple de la mesure JEM, dont l'efficacité est remise en question par certains CP.

Bibliographie :

- Aslund, O. & Johanson, P. (2006) Virtues of SIN effects of an immigrant workplace introduction program, Stockholm, IFAU, Working paper 2006/6.
- Bonoli, G., Y. Flückiger, M. Berclaz, P. Kempeneers & S. Wichmann, Evaluation de mesures de réinsertion socioprofessionnelle dans le Canton de Fribourg, Chavannes-Renens/Genève, Rapport.
- Brown, A. (1997) ReWORKing Welfare. Technical Assistance for States and Localities Washington D.C., MDRC.
- Calmfors, L., Forslund, A. & Hemström, M. (2001) Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences. Swedish Economic Policy Review, 85, 61-124.
- Egger, M & Lenz, C. (2006) Evaluation des résultats du service public de l'emploi mandatée par l'assurance chômage. Publication du SECO. Politique du marché du travail n°18.
- Flückiger, Y., de Coulon, A. & Vassiliev, A. (2002) Les raisons de la différence entre les taux de chômage genevois et suisse Genève, Université de Genève.
- Flückiger, Y. & Kempeneers, P. (2007) Evaluation de l'impact économique, social et financier des programmes de retour en emploi proposés par les « Maisons Hestia » à Genève, Geneva, University of Geneva, Observatoire universitaire de l'emploi.
- Friedlander, D. & Burtless, G. (1995) Five years after: the long term effects of welfare-to-work programmes, New York, Russel Sage.
- Frölich, M., Lechner, M., Behncke, S., Steiger, H., Hammer, S., Schmidt, N., Menegale, S., Lehmann, A. & Iten, R. (2007) Influence des ORP sur la réinsertion des demandeurs d'emploi, Bern, SECO, Politique du marché du travail n°20
- Gerfin, M. & Lechner, M. (2000) Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland, Bonn, IZA Discussion Paper No. 154.
- Greenberg, D., Ashworth, K., Cebulla, A. & Walker, R. (2005) When welfare-to-work programs seem to work well: Explaining why riverside and Portland shine so brightly. Industrial & Labor Relations Review, 59, 34-50.
- Hamilton, G., Freedman, S., Gennetian, L., Michalopoulos, C., Walter, J., Adams-Ciardullo, D. & Gassman-Pines, A. (2001) National evaluation of welfare-to-work strategies, Washington D.C., Manpower Demonstration Research Corporation.
- Holmgaard, B. (2007) How do active labour market policies work?, paper presented at the RECOWE annual meeting, Warsaw, 10-14 June.
- Konle-Seidl, R. & Eichhorst, W. (2008) Does activation work? IN Eichhorst, W., Kaufmann, O. & Konle-Seidl, R. (Eds.) Bringing the jobless into work? Experiences with activation schemes in Europe and the US. Berlin, Springer.
- Lalive d'Epinay, R. & Zweimüller, J. (2000) Arbeitsmarktliche Massnahmen, Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung und die Dauer der Arbeitslosigkeit. Ergebnisse einer Evaluationsstudie, Berne, SECO.
- Lechner, M., Miquel, R. & Wunsch, C. (2004) Long-run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany, St.Gallen, University of ST.Gallen, Dept. of Economics.
- Martin, J. & Grubb, D. (2001) What works and for whom: A review of OECD countries'experiences with active labour market policies. Swedish Economic Policy Review, 8, 9-56.

OCDE (2006) Perspectives de l'emploi, Paris.

Ritschard, G. (2004), Estimer un modèle de Cox en temps continu avec SPSS, in *Modélisation des événements et transitions du parcours de vie: Mise en œuvre avec SPSS*, documentation en ligne réunie par J.-M. Le Goff, Lausanne: PaVie.

Stofer, S., Steiner, B. et Da Cunha, A. (2005) Analyse comparative de l'efficacité des mesures d'insertion. *Aspect de la sécurité sociale*, 4, 22-31.

Winter-Ebmer, R. (2006) Coping with a Structural Crisis: Evaluating an Innovative Redundancy-Retraining Project. *International Journal of Manpower*, 27, 700-721.

Annexes

Annexe 1 : Résultats des analyses statistiques

Tableau 1 : Caractéristique de la population étudiée par rapport à la population au bénéfice du RI au 31.12.2007 et par rapport aux statistiques de l'OFS pour 2006. Classes d'âge

	Pop. étudiée	Etat au 31/12/07	Chiffres OFS (2006)
Classe d'âge			
0-17	0.2	0.4	Non pris en compte
18-25	16.8	16.9	19.2
26-35	26.9	23.8	25.8
36-45	24.9	25.3	26.6
46-55	18.7	21.1	18.0
56-64	11	11.8	9.6
65-79	1.4	0.6	0.7
80 et plus	0.1	0.2	0.1
N	22'076	11'117	21640

Tableau 2 : Caractéristique de la population étudiée par rapport à la population au bénéfice du RI au 31.12.2007 et par rapport aux statistiques de l'OFS pour 2006. Sexe.

	Pop. étudiée	Etat au 31/12/07	Chiffres OFS (2006)
Sexe			
Homme	51.7	50.6	50.3
Femme	48.3	49.4	49.6
N	22078	11117	27'511

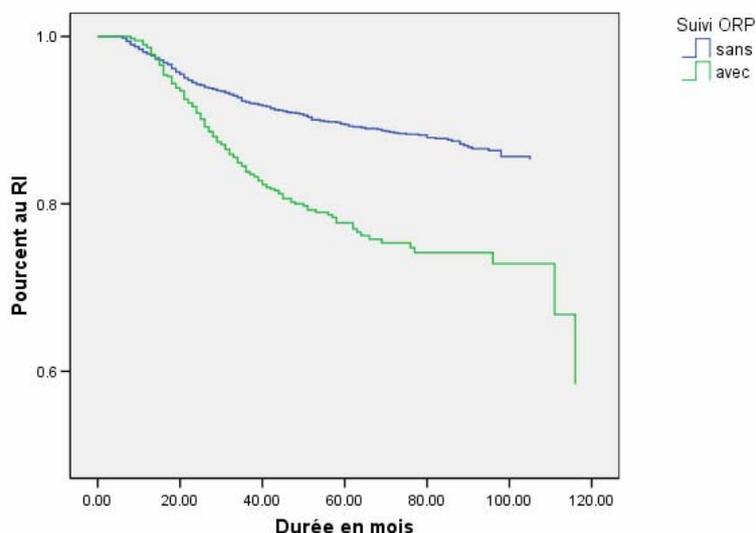
Tableau 3 : Caractéristique de la population étudiée par rapport à la population au bénéfice du RI au 31.12.2007 et par rapport aux statistiques de l'OFS pour 2006. Nationalité.

	Pop. étudiée	Etat au 31/12/07	Chiffres OFS (2006)
Origine			
Suisse	49.5	50.5	48.2
Etrangers	50.5	49.5	51.8
N	22074	11115	26922

Tableau 4 : Caractéristique de la population étudiée par rapport à la population au bénéfice du RI au 31.12.2007 et par rapport aux statistiques de l'OFS pour 2006. Formation.

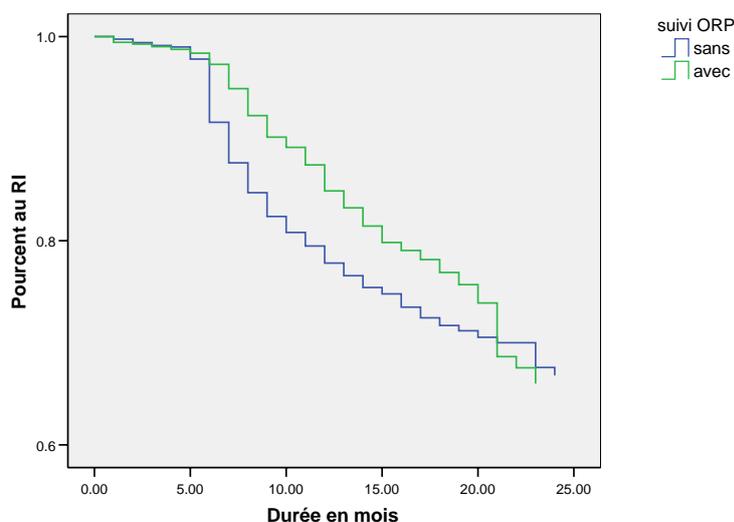
	Pop. étudiée	Etat au 31/12/07	Chiffres OFS
Niveau de formation			
Scolarité obligatoire non achevée	5.1	6.3	5
Scolarité obligatoire	40.3	41.8	40.6
Formation prof. élémentaire	5.7	5.6	5.3
Apprentissage ou école prof.	29.8	27.6	29.6
Gymnase, école prép. à la maturité	5.6	5.9	6.1
Formation ou école prof. sup.	4.1	3.9	4.1
Uni, haute école, HES	5.7	5.3	5.7
Non identifiable	3.7	3.6	3.6
N	16'575	9'504	13'784

Figure 1 Courbes de survie des bénéficiaires RI en fonction du type de prise en charge (RI social ou RI professionnel), entrées avant 1^{er} janvier 2006. Sont exclus les bénéficiaires ayant comme « Provenance au moment de l'inscription » « LACI en cours »



Nombre d'observations : sans suivi ORP = 3187 ; avec suivi ORP = 1125

Figure 2 Courbes de survie des bénéficiaires RI en fonction du type de prise en charge (RI social ou RI professionnel), entrées après le 1^{er} janvier 2006. Sont exclus les bénéficiaires ayant comme « Provenance au moment de l'inscription » « LACI en cours »



Nombre d'observations : sans suivi ORP = 2884 ; avec suivi ORP = 1250

Tableau 5 : Facteurs ayant une influence sur la probabilité de suivre une MIS

Facteurs ayant une influence sur la probabilité de suivre une MIS	Modèle 1		Modèle 2		(suite)	Modèle 1		Modèle 2	
	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.		Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.
Age	0.959	0.000	0.959	0.000	CSR Lausanne	Ref	0.000	Ref	0.000
Suisse	Ref.	0.000	Ref.	0.000	CSI Montreux	0.673	0.013	0.677	0.015
Balkans	0.35	0.000	0.368	0.000	CSI Vevey	0.998	0.986	1.008	0.946
EU Centre et Nord	0.536	0.001	0.538	0.001	CSIR	5.071	0.000	5.218	0.000
EU Sud	0.697	0.000	0.703	0.000	CSR Bex	0.729	0.061	0.729	0.061
Maghreb	0.505	0.001	0.527	0.003	CSR Broye	0.8	0.088	0.806	0.100
Afrique	0.826	0.086	0.849	0.143	CSR Cossonay,Orbe,LA	0.755	0.101	0.753	0.099
Am Sud et iles diverses	1.159	0.300	1.186	0.231	CSR EstLausanne,Oron	0.677	0.012	0.676	0.012
OCDE non Europe	1.463	0.562	1.481	0.551	CSR Morges-Aubonne	0.994	0.973	0.997	0.986
Pays de l'Est et Russie	0.964	0.808	0.991	0.954	CSR Nyon Rolles	0.975	0.852	0.973	0.838
Asie	0.976	0.914	1.02	0.931	CSR Ouest lausannois	0.51	0.000	0.511	0.000
Proche et Moyen Orient	1.377	0.082	1.411	0.061	CSR Prilly Echallens	1.16	0.311	1.158	0.318
Apatride et Inconnu	0.219	0.172	0.224	0.179	CSR Yverdon-Grandson	0.796	0.069	0.802	0.078
Sexe (Réf femme)	0.867	0.025	0.854	0.011	FVP	0.307	0.001	0.301	0.001
'Requérant'	Ref.	0.000	Ref.	0.000	SPAS (TG)	1.294	0.816	1.339	0.791
'Concubin du requérant'	0.277	0.000	0.262	0.000	SPAS	0	0.997	0	0.997
'Conjoint du réquérant'	0.404	0.000	0.378	0.000	Demande AI (Ref. pas de demande AI)	0.956	0.682	0.969	0.772
Scolarité obligatoire non achevée	Ref.	0.000	Ref.	0.000	Sans emploi ni droits LACI	Ref.	0.000	Ref.	0.000
Scolarité obligatoire	0.875	0.260	0.884	0.300	Indépendant actif	0.086	0.001	0.086	0.001
Formation prof.élémentaire	0.737	0.067	0.75	0.084	Ex-indépendant	0.639	0.140	0.653	0.161
Apprentissage ou école prof.	0.53	0.000	0.535	0.000	Fin de droit LACI	0.499	0.000	0.499	0.000
Gymnase, école prép. à la matu	0.819	0.193	0.822	0.203	LACI en cours	0.205	0.000	0.205	0.000
Formation ou école prof.sup.	0.435	0.000	0.44	0.000	Salarié	0.42	0.000	0.425	0.000

Uni, haute école, HES	0.273	0.000	0.277	0.000	Incapacité de gain, maladie	0.553	0.000	0.553	0.000
Non identifiable	0.572	0.012	0.58	0.015	ASV	1.224	0.055	1.231	0.048
Familles monoparentales (Ref non-monoparentale)	0.847	0.164	n.p.	n.p.	RMR	1.135	0.409	1.146	0.373
Famille avec enfant(s) - 6 ans à (Ref pas enfant - 6 ans)	n.p.	n.p.	0.688	0.000	Constant	1.385	0.089	1.423	0.064
					N	16066		16066	
					R2	17.1		17.3	

Tableau 6 : Facteurs ayant une influence sur la probabilité d'être suivi par un ORP

	Modèle 1		Modèle 2		(suite)	Modèle1		Modèle 2	
	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.		Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.
Age	1.006	0.000	1.006	0.000	CSR Lausanne	Ref.	0.000	Ref.	0.000
Suisse	Ref.	0.000	Ref.	0.000	CSI Montreux	2.299	0.000	2.291	0.000
Balkans	0.918	0.285	0.950	0.517	CSI Vevey	1.191	0.028	1.189	0.030
EU Centre et Nord	0.989	0.904	0.991	0.923	CSIR	0.380	0.000	0.388	0.000
EU Sud	0.799	0.000	0.799	0.000	CSR Bex	1.121	0.253	1.123	0.244
Maghreb	1.796	0.000	1.782	0.000	CSR Broye	0.694	0.000	0.689	0.000
Afrique	1.467	0.000	1.465	0.000	CSR Cossonay,Orbe,LA	0.654	0.001	0.653	0.001
Am Sud et îles diverses	1.288	0.020	1.272	0.027	CSR Est Lausanne,Oron	1.545	0.000	1.537	0.000
OCDE non Europe	1.275	0.577	1.261	0.596	CSR Morges-Aubonne	0.550	0.000	0.549	0.000
Pays de l'Est et Russie	0.859	0.193	0.860	0.197	CSR Nyon Rolles	1.279	0.004	1.274	0.004
Asie	1.084	0.614	1.117	0.492	CSR Ouest lausannois	1.202	0.016	1.207	0.014
Proche et Moyen Orient	1.333	0.069	1.366	0.048	CSR Prilly Echallens	0.728	0.003	0.724	0.003
Apatride et Inconnu	0.000	0.999	0.000	0.999	CSR Yverdon-Grandson	0.903	0.244	0.905	0.250
sexe Réf femme	1.219	0.000	1.292	0.000	FVP	0.248	0.000	0.246	0.000
'Requérant'	Ref.	0.000	Ref.	0.000	SPAS (TG)	0.463	0.376	0.441	0.344
'Concubin du requérant'	0.253	0.000	0.258	0.000	SPAS	0.000	0.997	0.000	0.997
'Conjoint du requérant'	0.200	0.000	0.204	0.000	DemAlbin(1)	0.267	0.000	0.266	0.000
Scolarité obligatoire non achevée	Ref.	0.000	Ref.	0.000	Sans emploi ni droits LACI	Ref.	0.000	Ref.	0.000
Scolarité obligatoire	1.355	0.006	1.360	0.005	Indépendant actif	0.390	0.000	0.391	0.000
Formation prof.élémentaire	1.278	0.070	1.281	0.067	Ex-indépendant	0.975	0.868	0.981	0.901
Apprentissage ou école prof.	1.765	0.000	1.769	0.000	Fin de droit LACI	3.349	0.000	3.395	0.000
Gymnase, école prép. à la matu	1.555	0.001	1.573	0.001	LACI en cours	0.656	0.000	0.663	0.000
Formation ou école prof.sup.	2.083	0.000	2.100	0.000	Salarié	0.629	0.000	0.638	0.000
Uni, haute école, HES	2.455	0.000	2.494	0.000	Incapacité de gain, maladie	0.313	0.000	0.315	0.000
Non identifiable	1.452	0.014	1.463	0.012	ASV	0.514	0.000	0.513	0.000

Familles monoparentales (Ref pas famille mono)	0.532	0.000		n.p.	n.p.	RMR	3.441	0.000		3.483	0.000
Famille avec enfant(s) - 6 ans (Ref pas enfant - 6 ans)	n.p.	n.p.		0.750	0.000	Constant	0.205	0.000		0.195	0.000
						N	16066			16066	
						R2	24.4			24.2	

Tableau 7 : Facteurs ayant une influence sur la probabilité de suivre une MIP

	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.		Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.
Age	1.026	.000	1.026	.000	Familles monoparentales (Ref non-monoparentale)	.932	.708	n.p.	n.p.
Suisse	Ref	.022	Ref.	.024	Famille avec enfant(s) - 6 ans à (Ref pas enfant - 6 ans)	n.p.	n.p.	0.917	.429
Balkans	.628	.001	.635	.001	'ORP de Lausanne'	Ref.	.000	Ref.	.000
EU Centre et Nord	.911	.522	.912	.528	'ORP d'Aigle'	1.077	.712	1.077	.713
EU Sud	.805	.043	.805	.043	'ORP d'Echallens'	.738	.190	.737	.188
Maghreb	1.199	.309	1.211	.285	'ORP d'Orbe'	1.545	.181	1.542	.183
Afrique	.851	.195	.856	.215	'ORP d'Yverdon-les-Bains'	.578	.000	.577	.000
Am Sud et îles diverses	.925	.669	.929	.685	'ORP de l' Ouest lausannois'	1.103	.365	1.103	.365
OCDE non Europe	.253	.091	.252	.090	'ORP de la Riviera'	.694	.000	.694	.000
Pays de l'Est et Russie	1.108	.603	1.113	.588	'ORP de Morges'	2.466	.000	2.472	.000
Asie	1.088	.752	1.101	.717	'ORP de Moudon'	3.791	.009	3.775	.010
Proche et Moyen Orient	.756	.273	.763	.290	'ORP de Nyon'	1.116	.414	1.115	.414
Apatride et Inconnu	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	'ORP de Payerne'	.478	.002	.478	.002
Sexe (Réf femme)	.938	.367	.942	.392	'ORP de Pully'	.513	.000	.513	.000
'Requérant'	Ref	.117	Ref.	.106	Sans emploi ni droits LACI	Ref	.000	Ref.	.000
'Concubin du requérant'	.960	.924	.955	.914	Indépendant actif	.776	.429	.778	.434
'Conjoint du requérant'	.705	.038	.699	.034	Ex-indépendant	.618	.078	.619	.080
Scolarité obligatoire non achevée	Ref.	.195	Ref.	.203	Fin de droit LACI	.889	.168	.890	.172
Scolarité obligatoire	.876	.495	.878	.502	LACI en cours	.660	.001	.660	.001
Formation prof.élémentaire	1.135	.591	1.138	.582	Salarié	.800	.109	.802	.113
Apprentissage ou école prof.	.993	.973	.996	.982	Incapacité de gain, maladie	.531	.001	.532	.001
Gymnase, école prép. à la matu	.793	.321	.797	.332	ASV	1.095	.596	1.095	.596
Formation ou école prof.sup.	1.124	.616	1.127	.610	RMR	1.600	.001	1.605	.001
Uni, haute école, HES	.791	.283	.795	.295		.464	.001	.466	.001
Non identifiable	.993	.979	.999	.997					

						N	4064		4064	
						R2	8.8		8.9	

Tableau 8 : Régression de Cox multivariée. Variable dépendante durée au RI, population entrée avant le 1^{er} janvier 2006.

Facteurs pris en compte dans le modèle de régression de Cox	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.	(Facteurs suite)	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.
Suivi ORP (ref. ne pas avoir bénéficié d'un suivi)	1.945	.000	1.669	.000	CSR Lausanne	Ref.	.000	Réf.	.000
Age	.952	.000	.953	.000	CSI Montreux	1.739	.025	2.139	.019
Sexe (ref femme)	1.141	.190	1.282	.057	CSI Vevey	1.897	.004	3.253	.000
Demande AI (ref pas de demande AI)	.257	.000	1.669	.000	CSIR	.803	.510	.451	.109
Suisse	Ref.	.000	Réf.	.031	CSR Bex	3.057	.000	2.948	.001
Balkans	2.023	.000	1.567	.039	CSR Broye	2.999	.000	3.974	.000
EU Centre et Nord	1.298	.262	1.164	.588	CSR Cossonay,Orbe,LA	1.703	.077	.999	.998
EU Sud	1.395	.031	1.557	.011	CSR EstLausanne,Oron	4.284	.000	4.559	.000
Maghreb	1.600	.041	1.944	.019	CSR Morges-Aubonne	.843	.712	.539	.395
Afrique	1.180	.417	1.257	.376	CSR Nyon Rolles	.977	.938	.927	.863
Am Sud et iles diverses	1.692	.030	2.035	.023	CSR Ouest lausannois	3.355	.000	1.206	.472
OCDE non Europe	2.330	.238	.000	.970	CSR Prilly Echallens	2.045	.004	2.575	.003
Pays de l'Est et Russie	1.109	.694	1.420	.303	CSR Yverdon-Grandson	4.753	.000	1.790	.005
Asie	1.784	.081	2.459	.057	FVP	3.689	.000	6.704	.000
Proche et Moyen Orient	.171	.014	.174	.085	SPAS	.000	.921	.000	.938
Apatride et Inconnu	11.202	.017	.000	.988	Sans emploi ni droits LACI			.988	.974.
Scolarité obligatoire non achevée	Ref.	.000	Réf.	.000	Indépendant actif			2.206	.457
Scolarité obligatoire	1.670	.060	1.517	.265	Ex-indépendant			1.583	.561
Formation prof.élémentaire	1.658	.148	1.528	.368	Fin de droit LACI			Réf.	.000
Apprentissage ou école prof.	3.064	.000	3.194	.002	LACI en cours			3.741	.005
Gymnase, école prép. à la matu	3.322	.000	3.174	.008	Salarié			2.748	.027
Formation ou école prof.sup.	3.784	.000	3.734	.002	Incapacité de gain, maladie			.539	.253

Uni, haute école, HES	4.636	.000	3.978	.001	ASV			3.877	.000
Non identifiable	1.901	.065	1.389	.498	RMR			8.197	.000
Familles monoparentales (ref non monoparentale)	.654	.063	.712	.194					
					N	5055			

Tableau 9 : Régression de Cox multivariée. Variable dépendante durée au RI, population entrée après le 1^{er} janvier 2006.

Facteurs pris en compte dans le modèle de régression de Cox	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.	(Facteurs suite)	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.
Suivi ORP (ref. ne pas avoir bénéficié d'un suivi)	.705	.000	.457	.000	CSR Lausanne	Ref.	.000	Réf.	.000
Age	.981	.000	.985	.000	CSI Montreux	1.370	.023	1.361	.092
Sexe (ref femme)	1.041	.521	1.206	.027	CSI Vevey	1.296	.040	1.365	.047
Demande AI (ref pas de demande AI)	.280	.000	.253	.000	CSIR	.149	.001	.127	.005
Suisse	Ref.	.000	Réf.	.000	CSR Bex	1.463	.005	1.579	.010
Balkans	1.655	.000	1.861	.000	CSR Broye	1.313	.036	1.355	.054
EU Centre et Nord	1.155	.317	1.188	.351	CSR Cossonay,Orbe,LA	1.432	.024	1.250	.294
EU Sud	1.357	.001	1.576	.000	CSR Est Lausanne,Oron	1.588	.000	1.914	.000
Maghreb	1.446	.043	1.319	.319	CSR Morges-Aubonne	.804	.297	.384	.004
Afrique	1.153	.281	1.072	.721	CSR Nyon Rolles	.846	.231	.664	.031
Am Sud et iles diverses	1.397	.032	1.322	.194	CSR Ouest lausannois	1.157	.193	1.125	.407
OCDE non Europe	.814	.773	1.506	.691	CSR Prilly Echallens	1.535	.002	1.330	.102
Pays de l'Est et Russie	1.205	.265	1.294	.294	CSR Yverdon-Grandson	1.339	.011	1.239	.196
Asie	.946	.824	1.142	.698	FVP	.870	.638	.680	.356
Proche et Moyen Orient	1.247	.455	1.914	.075	SPAS (TG)	.000	.889	.000	.935
Apatride et Inconnu	.002	.940	.001	.960	SPAS	.640	.442	.223	.136
Scolarité obligatoire non achevée	Ref.	.000	Réf.	.000	Sans emploi ni droits LACI			.651	.000
Scolarité obligatoire	1.440	.042	1.318	.304	Indépendant actif			1.189	.484
Formation prof.élémentaire	1.795	.007	1.761	.067	Ex-indépendant			.407	.015
Apprentissage ou école prof.	2.440	.000	2.401	.001	Fin de droit LACI			Réf.	.000
Gymnase, école prép. à la matu	1.524	.064	1.612	.133	LACI en cours			1.287	.055
Formation ou école prof.sup.	2.282	.000	1.633	.146	Salarié			1.160	.359

Uni, haute école, HES	2.973	.000	3.021	.000	Incapacité de gain, maladie			.312	.000
Non identifiable	2.159	.001	2.392	.008	ASV			.826	.681
Familles monoparentales (ref non monoparentale)	.484	.000	.438	.000	RMR			1.538	.257
					N	7552			

Tableau 10 : Régression de Cox multivariée. Variable dépendante durée au RI, population ayant suivi au moins une MIP.

Facteurs pris en compte dans le modèle de régression de Cox	Exp(B)	Sig.	(Facteurs suite)	Exp(B)	Sig.	Exp(B)	Sig.
Formation	Ref.	.000	'ORP de Lausanne'	Ref.	.000		
Stage ou AIT	2.196	.006	'ORP d'Aigle'	4.077	.000		
Emploi d'insertion <50	1.146	.503	'ORP d'Echallens'	2.075	.180		
Emploi d'insertion > 50	.502	.021	'ORP d'Orbe'	2.091	.074		
Plusieurs MIP	.606	.024	'ORP d'Yverdon-les-Bains'	.898	.742		
Age	.982	.033	'ORP de l' Ouest lausannois'	1.003	.991		
Sexe (ref femme)	.923	.618	'ORP de la Riviera'	1.894	.013		
Demande AI (ref pas de demande AI)	.853	.735	'ORP de Morges'	.674	.408		
Suisse	1.518	.542	'ORP de Moudon'	5.686	.000		
Balkans	.455	.195	'ORP de Nyon'	1.444	.212		
EU Centre et Nord	1.176	.135	'ORP de Payerne'	1.741	.310		
EU Sud	.878	.496	'ORP de Pully'	1.153	.701		
Maghreb	.953	.739					
Afrique	1.910	.873	Scolarité obligatoire non achevée	Ref.	.021		
Am Sud et iles diverses	1.104	.096	Scolarité obligatoire	1.165	.782		
Pays de l'Est et Russie	.697	.826	Formation prof. élémentaire	2.501	.142		
Asie	.000	.620	Apprentissage ou école prof.	1.683	.340		
Proche et Moyen Orient	1.518	.953	Gymnase, école prép. à la matu	1.895	.327		
			Formation ou école prof.sup.	1.464	.530		
Date de l'entrée au RI (ref avant 2006)	2.310	.000	Uni, haute école, HES	3.124	.047		
Familles monoparentales (ref non monoparentale)	.597	.254	Non identifiable	1.241	.741		

Sans emploi ni droits LACI	Ref.	.001						
Indépendant actif	.523	.526						
Ex-indépendant	.528	.533						
Fin de droit LACI	.911	.788						
LACI en cours	1.383	.331						
Salarié	.280	.217						
Incapacité de gain, maladie	.951	.809						
ASV	3.409	.001						
RMR	2.617	.001	N		1045			

Tableau 11 : Spécificités des bénéficiaires de MIS : âge

	Pop. étudiée	Toutes les MIS Pour la pop. étudiée	MIS formation
Classe d'âge			
0-17	0.2	.1	.1
18-25	16.8	40.1	46.7
26-35	26.9	23.1	21.1
36-45	24.9	18.0	16.8
46-55	18.7	13.9	11.8
56-64	11	4.7	3.4
65-79	1.4	.1	.1
80 et plus	0.1	0.0	.1
N	22'076	1733	1367

Tableau 12 : Spécificités des bénéficiaires de MIS : sexe

	Pop. étudiée	MIS global	MIS formation
Sexe			
Homme	51.7	49.1	50.3
Femme	48.3	50.9	49.7
N	22078	1733	1367

Tableau 13 : Spécificités des bénéficiaires de MIS : origine

	Pop. étudiée	MIS global	MIS formation
Origine			
Suisse	49.5	53.7	51.4
Etrangers	50.5	46.3	48.6
N	22074	1733	1367

Tableau 14 : Spécificités des bénéficiaires de MIS : formation

	Pop étudiée	MIS pop étudiée	MIS formation
Niveau de formation			
Scolarité obligatoire non achevée	5.1	7.6	7.8
Scolarité obligatoire	40.3	50.9	53.1
Formation prof. élémentaire	5.7	5.6	5.8
Apprentissage ou école prof.	29.8	20.2	16.3
Gymnase, école prép. à la maturité	5.6	8.4	9.2
Formation ou école prof. sup.	4.1	2.3	2.6
Uni, haute école, HES	5.7	2.7	2.8
Non identifiable	3.7	2.3	2.4
N	16'575	1459	1159

Tableau 15 : Spécificités des bénéficiaires du suivi ORP : âge.

	Pop. étudiée	Pop étudiée Suivi ORP
Classe d'âge		
0-17	0.2	0.0
18-25	16.8	12.3
26-35	26.9	26.9
36-45	24.9	25.5
46-55	18.7	22.6
56-64	11	12.3
65-79	1.4	.4
80 et plus	0.1	.0
N	22'076	5341

Tableau 16 : Spécificités des bénéficiaires du suivi ORP : sexe.

	Pop. étudiée	Suivi ORP
Sexe		
Homme	51.7	60.8
Femme	48.3	40.2
N	22078	5341

Tableau 17 : Spécificités des bénéficiaires du suivi ORP : origine.

	Pop. étudiée	Suivi ORP
Origine		
Suisse	49.5	53.5
Etrangers	50.5	46.5
N	22074	5341

Tableau 18 : Spécificités des bénéficiaires du suivi ORP : formation.

	Pop étudiée	Suivi ORP pop étudiée
Niveau de formation		
Scolarité obligatoire non achevée	5.1	3.1
Scolarité obligatoire	40.3	34.0
Formation prof. élémentaire	5.7	5.2
Apprentissage ou école prof.	29.8	34.2
Gymnase, école prép. à la maturité	5.6	5.6
Formation ou école prof. sup.	4.1	5.5
Uni, haute école, HES	5.7	8.8
Non identifiable	3.7	3.5
N	16'575	4292

Tableau 19 : Spécificités des bénéficiaires MIP : âge.

	Pop. étudiée	MIP Pop étudiée	MIP formation	MIP empl. insert.
Classe d'âge				
0-17	0.2	0.0	0.0	0.0
18-25	16.8	7.9	7.7	7.1
26-35	26.9	24.9	28.1	21.8
36-45	24.9	25.7	31.7	21.0
46-55	18.7	26.3	24.8	28.2
56-64	11	14.9	7.6	21.6
65-79	1.4	.3	0.0	.4
80 et plus	0.1	0.0	0.0	0.0
N	22'076	2603	1308	1443

Tableau 20 : Spécificités des bénéficiaires MIP : sexe.

	Pop. étudiée	MIP	MIP formation	MIP empl. insert.
Sexe				
Homme	51.7	60.6	60.5	59.3
Femme	48.3	39.3	39.5	41.7
N	22078	2602	1307	1443

Tableau 21 : Spécificités des bénéficiaires MIP : origine.

	Pop. étudiée	MIP	MIP formation	MIP empl. insert.
Origine				
Suisse	49.5	56.9	55.3	56.5
Etrangers	50.5	43.1	44.7	43.5
N	22074	2603	1308	1443

Tableau 22 : Spécificités des bénéficiaires MIP : formation.

	Pop étudiée	MIP pop étudiée	MIP formation	MIP empl. insert.
Niveau de formation				
Scolarité obligatoire non achevée	5.1	3.1	3.0	3.4
Scolarité obligatoire	40.3	31.0	30.7	32.1
Formation prof. élémentaire	5.7	5.6	5.8	5.7
Apprentissage ou école prof.	29.8	36.3	36.1	37.3
Gymnase, école prép. à la maturité	5.6	4.9	5.0	4.9
Formation ou école prof. sup.	4.1	6.5	6.6	5.4
Uni, haute école, HES	5.7	8.8	8.8	8.1
Non identifiable	3.7	3.7	4.0	3.1
N	16'575	1980	1066	1068

Tableau 23 : Provenance au moment de la demande.

	Pop étudiée	MIS	Suivi ORP	MIP
Provenance au moment de la demande				
Indépendant actif	1.6	.1	1.0	.9
Ex-indépendant	1.4	.7	1.4	1.1
Fin de droit LACI	10.7	5.6	23.1	23.5
LACI en cours	9.5	3.0	7.7	6.0
Salarié	9.0	5.3	6.0	5.0
Incapacité de gain, maladie	8.8	5.3	3.0	2.2
Sans emploi ni droits LACI	35.2	53.4	36.7	35.5
ASV	17.1	20.7	7.9	9.0
RMR	6.7	5.9	13.2	16.7
N	20'122	1660	4932	2318

Tableau 24 : statut des bénéficiaires.

	Pop étudiée	MIS	Suivi ORP	MIP
Type de personnes				
'Concubin du requérant'	1.8	.8	.6	.5
'Conjoint du requérant'	15.2	7.6	4.8	3.6
'Requérant'	82.9	91.6	94.6	95.8
N	22080	1733	5341	2603

Tableau 25 : Spécificités des bénéficiaires FORJAD : formation.

	Bénéficiaires FORJAD
Niveau de formation	
Scolarité obligatoire non achevée	9.1
Scolarité obligatoire	71.5
Formation prof. élémentaire	3.6
Apprentissage ou école prof.	7.5
Gymnase, école prép. à la maturité	6.7
Formation ou école prof. sup.	0.8
Uni, haute école, HES	0
Non identifiable	0.8
N	253

Tableau 26 : Spécificités des working poor : âge

	Pop. étudiée glob	Pop adulte	WP
Classe d'âge			
0-17	0.2	.2	0.0
18-25	16.8	16.0	12.7
26-35	26.9	26.6	27.9
36-45	24.9	26.7	33.7
46-55	18.7	18.8	18.6
56-64	11	10.5	6.6
65-79	1.4	1.2	.4
80 et plus	0.1	.1	.0
N	22'076	26695	2568

Tableau 27 : Spécificités des working poor : sexe

	Pop. étudiée	Pop adulte	WP
Sexe			
Homme	51.7	50.6	37.4
Femme	48.3	49.4	63.6
N	22078	26695	2568

Tableau 28 : Spécificités des working poor : origine

	Pop. étudiée	Pop adulte	WP
Origine			
Suisse	49.5	49.1	46.5
Etrangers	50.5	50.9	53.5
N	22074	26691	2568

Tableau 29 : Spécificités des working poor : formation

	Pop. étudiée	Pop adulte	WP
Niveau de formation			
Scolarité obligatoire non achevée	5.1	5.0	3.8
Scolarité obligatoire	40.3	40.2	40.0
Formation prof. élémentaire	5.7	5.9	6.8
Apprentissage ou école prof.	29.8	29.7	30.7
Gymnase, école prép. à la maturité	5.6	5.6	5.5
Formation ou école prof. sup.	4.1	4.2	4.3
Uni, haute école, HES	5.7	5.8	6.0
Non identifiable	3.7	3.6	3.0
N	16'575	20235	1856

Tableau 30 : Spécificités des working poor : provenance au moment de la demande

	Pop étudiée	Pop adulte	WP
Provenance au moment de la demande			
Indépendant actif	1.6	2.0	4.2
Ex-indépendant	1.4	1.3	.9
Fin de droit LACI	10.7	10.2	9.0
LACI en cours	9.5	8.8	7.6
Salarié	9.0	12.5	31.1
Incapacité de gain, maladie	8.8	8.2	5.0
Sans emploi ni droits LACI	35.2	33.1	18.4
ASV	17.1	17.2	17.7
RMR	6.7	6.6	6.1
N	20'122	24467	2314

Tableau 31 : Spécificités des working poor : statut du bénéficiaire

	Pop étudiée	Pop adulte	WP
Type de personnes			
'Concubin du requérant'	1.8	1.9	2.7
'Conjoint du requérant'	15.2	15.8	23.1
'Requérant'	82.9	82.3	74.3
N	22080	26697	2568

Tableau 32 : Spécificités des working poor : situation familiale

	Pop étudiée	Pop adulte	WP
Situation familiales			
Famille monoparentale	5.2	5.8	7.9
Enfant(s) de moins de 6 ans	17.7	19.1	26
Enfant(s) de moins de 15 ans	19.1	22.3	33.9
N	22080	26697	2568

Annexe 2 : Liste des personnes interrogées

Chefs de service		
Roger Piccand	Chef du Service de l'emploi	Entretien en face-à-face
Françoise Jaques	Cheffe du service de prévoyance et d'aide sociales	Entretien en face-à-face

CSR/CSI		
Philippe Noverra,	CI au CSI Montreux-Veytaux	Entretien en face-à-face
Monique Bornet-Amstein	Directrice du CSI Montreux-Veytaux	Entretien en face-à-face
Amadio Santacroce,	CI et AS au CSR Lausanne est Oron	Entretien téléphonique
Alain Perreten	Directeur du CSR Est-Lausanne Oron	Entretien en face-à-face
Marcelo Valli,	CI, chef de l'unité insertion au CSR Lausanne	Entretien en face-à-face
Michel Cornut	Directeur du CSR Lausanne	Entretien en face-à-face
Françoise Desarzens	CI au CSR Broye-Vully	Entretien en face-à-face
Michel Berther	Directeur du CSR/CSI Broye - Vully	Entretien en face-à-face
Christian Mayor	CI, adjoint de direction du CSR/CSI Yverdon-Grandson	Entretien en face-à-face
Gildo Dall'Aglio	Directeur du CSR/CSI Yverdon-Grandson	Entretien en face-à-face

ORP		
Ferdinand Beaud	CEP à l'ORP Yverdon	Entretien en face-à-face
Gilbert Friedli	Directeur de l'ORP Yverdon	Entretien en face-à-face
Nathalie Fatio	CEP à l'ORP Lausanne	Entretien en face-à-face
Ralph Inderbitzin	Directeur de l'ORP Lausanne	Entretien en face-à-face
Andreas Scioli	CEP à l'ORP Pully	Entretien en face-à-face

Jean Gudemann	Directeur de l'ORP Pully	Entretien en face-à-face
Atticus Martinelli	CEP à l'ORP Riviera	Entretien en face-à-face
Patrik Galley	Directeur de l'ORP Riviera	Entretien en face-à-face
Salvatore Mazza	Directeur de l'ORP Payerne	Entretien en face-à-face
Claude-Nicole Bianchi	CEP à l'ORP Payerne	Entretien en face-à-face

Employeurs		
M.	Domaine Informatique	Entretien en face-à-face
M.	Hôtellerie	Entretien en face-à-face

Responsables de l'administration cantonale		
Ganka Fink	Responsable mesures R, SDE, service LMMT	Entretien en face-à-face
Antonello Spagnolo	Responsable de l'Unité insertion sociale auprès du Service de prévoyance et d'aide sociale (SPAS)	Entretien en face-à-face

Organismes prestataires		
Felix Brefin	Organisateur de mesures, OSEO	Entretien en face-à-face
Daniel Porot	Prestataire de MIP, TOROP	Entretien en face-à-face
Patrick Bussmann	Prestataire mesure FORJAD, Caritas	Entretien en face-à-face

Annexe 3 : Liste des documents consultés

- Bénéficiaire du revenu d'insertion : Directive de collaboration, 1^{er} janvier 2006, date de mise à jour : 1^{er} novembre 2008
- Catalogue des MIS 2009, Service de prévoyance et d'aide sociales, Unité Insertion sociale, Etat au 04.02.2009 (avec annexes)
- Directive sur le financement 2009 des mesures d'insertion sociale du RI (LASV), Entrée en vigueur le 01.01.2009, Date de la dernière modification : 01.02.2007
- ETI/ACV aide-mémoire 2007
- Evaluation catalogue SPAS 2008 : résultats (étude réalisée auprès des CI en mai 2008), 19. 2. 2009
- Fiche de présentation de la mesure spécifique JEM pour les bénéficiaires RI
- Fiche de présentation de la mesure spécifique Nouvelle Chance pour les bénéficiaires RI
- Fiche de présentation de la mesure spécifique Transition-Emploi pour les bénéficiaires RI
- Fiche de présentation des emplois d'insertion (EI) pour les bénéficiaires RI
- Fiche de présentation des emplois d'insertion (EI) pour les bénéficiaires RI de plus de 50 ans.
- Fiche de présentation des stages professionnels pour les bénéficiaires RI
- Fiches de présentation de l'ACIT pour les bénéficiaires RI :
- Loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services (LES) du 6 octobre 1989 (Etat le 1^{er} août 2008)
- Loi sur l'action sociale vaudoise (LASV) du 2 décembre 2003, Adopté le 02.12.2003, entrée en vigueur le 01.01.2006 - Etat au 01.01.2009 (en vigueur)
- Loi sur l'emploi (LEmp), Adopté le 05.07.2005, entrée en vigueur le 01.01.2006 - Etat au 01.01.2009 (en vigueur)
- Mission du GT coordination MIS, Service de prévoyance et d'aide sociales, Unité Insertion sociale
- Monitoring RI No 1 et No 2, Service de prévoyance et d'aide sociales
- OFS. Résultats de la statistique de l'aide sociale : Canton de Vaud, 2007.
- Présentation PowerPoint sur l'évolution du budget des MIS, document transmis par le SPAS
- Protocole d'accord suivi mixte
- Protocole d'accord transfert en suivi professionnel
- Protocole d'accord transfert en suivi social
- Rapport d'évaluation CATALOGIE MIS, Service de prévoyance et d'aide sociales, Unité Insertion sociale, 19. 2. 2009
- Rapports annuels de l'année 2008 pour les mesures suivantes : Scenic Adventure, Initiation aux métiers de la distribution et de la vente (Caritas – Vaud), Entreprise Sociale d'Insertion (OSEO – Vaud), Semo+ - BIO (Semestre de Motivation d'Yverdon), BIP Jeunes (association Mobilet), DUO (Caritas Vaud), Starter (Association Pro-Jet), Atelier de créativité (Atelier l'Eveil), Atelier et gestion de la vie quotidienne (Relais CEFIL/Morges), Réinsertion sociale des personnes atteintes dans leur santé (IPT intégration pour tous), Coaching+ (OSEO Vaud), ESSOR (Caritas Vaud), AGIR (Caritas Vaud), Grain de VY Sàrl, Calcul (Retravailler-CORREF), Renouer avec le français écrit (Retravailler-CORREF)
- Règlement d'application de la loi du 2 décembre 2003 sur l'action sociale vaudoise, Version 3 du 16.01.2008, entrée en vigueur le 01.02.2008 (actuelle)
- Règlement d'application de la loi du 5 juillet 2005 sur l'emploi (RLEmp) du 7 décembre

- 2005, Version 1 du 29.11.2006, entrée en vigueur le 01.01.2007 (actuelle)
- Résultats mesures individualisées, présentation PowerPoint, transmis par le SPAS
 - Résultats MIS JAD, présentation PowerPoint, transmis par le SPAS
 - REVUE RI : Revue du dispositif de prise en charge des bénéficiaires du RI et examen spécifique des modes de collaboration entre les instances concernées par l'attribution de mesures d'insertion sociale et professionnelle (CSR/CSI et ORP), Rapport final, Lausanne, le 3 juillet 2008, rédigé par l'UCA
 - SCRIS Statistique sur le RI 2006-2008.
 - SDE : Bilan du Revenu d'insertion (RI) Période janvier à décembre 2006.
 - Suivi annuel des ouvertures et fermetures de dossiers – Données PROGRES, Période 2006, 2007, 2008
 - Tableau synoptique des mesures en faveur des plus de 50 ans