

Pauvreté
faisons-la disparaître!



«Le travail est un élément central de la lutte contre la pauvreté. Les personnes actives sont nettement moins menacées de tomber dans la précarité. L'intégration professionnelle durable joue par conséquent un rôle clé dans la lutte contre la pauvreté. Caritas a cherché à connaître l'implication des cantons dans l'intégration professionnelle.»

Observations de Caritas sur la politique de lutte contre la pauvreté

Lutter contre la pauvreté par l'intégration professionnelle

Intégration professionnelle : une analyse de l'implication des cantons

Résumé : La pauvreté n'est plus un sujet tabou en Suisse. Pourtant, un monitoring national analysant systématiquement la situation de la pauvreté et désignant les actions à mener d'urgence fait défaut dans notre pays. Pour la sixième fois d'affilée, Caritas fait donc rapport sur un thème de politique de lutte contre la pauvreté, cette année sur l'intégration professionnelle.

Le travail est un élément central de la lutte contre la pauvreté. Les personnes actives sont nettement moins menacées de tomber dans la précarité. L'intégration professionnelle durable joue par conséquent un rôle clé dans la lutte contre la pauvreté. De nombreux acteurs s'engagent dans ce domaine, les cantons y jouant un rôle primordial. Caritas a pour cette raison cherché à connaître l'implication des cantons dans l'intégration professionnelle.

La présente analyse montre que l'engagement stratégique dans l'intégration professionnelle varie fortement d'un canton à l'autre. Seuls six cantons disposent pour l'heure de stratégies cantonales d'intégration professionnelle. Le plus souvent, elles se centrent exclusivement sur l'insertion (ou la réinsertion) des chômeurs, des jeunes adultes en particulier, des chômeurs de longue durée ou des personnes issues de la migration. Le contexte général nécessaire pour une inté-

gration professionnelle, comme l'amélioration de la situation des travailleurs pauvres (working poor) ou de meilleures possibilités de concilier travail et famille, est souvent oublié par les cantons. Six d'entre eux ont des approches stratégiques d'intégration professionnelle, disposent donc de rapports sur la pauvreté et/ou définissent des objectifs dans ce sens dans leur programme de législature. Les 14 cantons restants ne disposent que de structures de base, à savoir la collaboration interinstitutionnelle et les programmes d'intégration cantonaux.

Si l'on entend concrétiser les potentialités, donc lutter contre la pauvreté par l'activité lucrative, il faut des stratégies cantonales d'intégration professionnelle sous-tendues par des analyses de situation, définissant des objectifs, en tirant des mesures adéquates et contrôlant régulièrement l'efficacité de ces dernières. Une perspective de politique de lutte contre la pauvreté garantit de ne pas oublier, à côté de l'insertion (ou de la réinsertion) sur le marché du travail, les conditions de travail fondamentales et le contexte général nécessaire. L'importance d'une formation initiale et continue qualifiante, indépendante de l'âge, et des questions d'insertion sociale ne cesse de croître dans le contexte de la numérisation.

En 2010, l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, Caritas publiait sa déclaration « Réduisons de moitié la pauvreté ! », lançant ainsi une décennie de lutte contre la pauvreté en Suisse. Sept ans plus tard, la pauvreté n'est plus un sujet tabou dans notre pays. En 2013, la Confédération lançait un Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté. Dans ce contexte, des bases seront encore élaborées jusqu'en 2018 dans les domaines de la formation, de l'intégration sociale et professionnelle ainsi que du logement et de la pauvreté des familles. De plus, l'adoption de l'Agenda 2030 de l'ONU en septembre 2015 a donné un nouvel écho international à la lutte contre la pauvreté. 17 Objectifs de développement durable sont le pivot de l'agenda en question. La Suisse l'a approuvé avec tous les autres membres. Elle s'engage ainsi à lutter contre la pauvreté à l'intérieur de ses frontières et à mener une politique cohérente, axée sur l'objectif de l'élimination de la pauvreté à l'intérieur de nos frontières également.

Un monitoring national de la pauvreté donnant une vue d'ensemble de la situation de la pauvreté en Suisse, observant la politique de lutte contre la pauvreté, analysant les développements et montrant les actions nécessaires fait toutefois toujours défaut. Caritas publie pour cette raison, pour la sixième fois d'affilée, des observations spécifiques sur la politique de lutte contre la pauvreté. Cette année, l'intégration professionnelle y est en vedette.

Le travail est un élément central de la lutte contre la pauvreté

Notre qualité de vie dépend du fait que nous travaillions ou non, ainsi que des conditions de cette activité. Idéalement, l'activité lucrative offre la sécurité matérielle et des perspectives d'avenir et permet des rencontres sociales. Elle nous donne la certitude de faire partie de la société. Mais tout le monde n'a pas d'emploi couvrant ses besoins vitaux. En règle générale, les personnes exerçant une activité rétribuée sont moins menacées de tomber dans la précarité. Alors que 7 % de la population totale est en situation de pauvreté, 3,9 % seulement des personnes actives en sont touchées. L'examen de la relation entre travail rémunéré et pauvreté montre que trois raisons au moins contribuent pour l'heure à la pauvreté dans le contexte du travail. Premièrement, les personnes sans emploi n'ont pas de revenu non plus. Elles ne sont pas en mesure de couvrir leurs besoins vitaux de façon autonome. Deuxièmement, même les personnes exerçant un travail ne sont pas forcément à l'abri de la pauvreté. Des personnes avec un emploi précaire luttent en effet souvent avec un revenu inférieur au seuil de pauvreté car, comme personnes faiblement qualifiées, elles ne gagnent qu'un petit salaire, même à temps plein, ou par exemple travaillent à temps partiel sans le vouloir. Troisièmement, le manque de possibilités de concilier travail et famille contribue aussi à la précarité. Des parents qui travaillent – célibataires surtout – n'obtiennent souvent pas un salaire suffisant pour vivre car les tâches de prise en charge des enfants ou de parents nécessitant des soins n'autorisent pas de travailler davantage ou à plein temps.

Les hommes et les femmes n'ont donc pas tous les mêmes possibilités d'exercer une activité couvrant leurs besoins vitaux. Certains sont mal intégrés professionnellement, d'autres sont totalement exclus du marché du travail. Les mutations structurelles de ces dernières années ont accentué cette tendance.

Défis actuels

Marché du travail en mutation – Les emplois pour les personnes peu qualifiées disparaissent

Depuis quelques années, la Suisse fait face à une restructuration de l'économie entraînant de profondes répercussions sur le marché du travail. La mondialisation a par exemple conduit à délocaliser des domaines d'activité entiers dans des régions de production à bon marché à l'étranger. La demande de main-d'œuvre a reculé dans le secteur des arts et métiers et de l'industrie surtout. Le développement technologique a de plus contribué à remplacer toujours plus souvent par des technologies robotiques des activités pour des personnes faiblement qualifiées. La numérisation actuelle continuera sur sa lancée. L'offre d'emplois pour les personnes

peu qualifiées s'amenuise. Les statistiques le montrent aujourd'hui déjà. Le taux de chômage a continuellement augmenté ces dernières années. La hausse du chômage de longue durée surtout est frappante. Un bon tiers des personnes en quête d'emploi reste plus d'un an sans travailler.

Les exigences sont en hausse – la précarité de l'emploi augmente

Les mutations structurelles ont aussi modifié les exigences posées aux travailleurs. Une bonne formation initiale et des formations continues sont toujours plus cruciales dans la compétition pour un emploi. En parallèle, les exigences en termes de flexibilité des travailleurs augmentent précisément dans le segment des bas salaires. Cela rime souvent avec des conditions de travail précaires pour les personnes concernées. Le sous-emploi – soit le travail partiel non choisi – a par exemple continuellement progressé ces dernières années. Par rapport à la population totale, il était de 7 % en 2015. Les femmes (plus de 11 %) sont trois fois plus touchées par le sous-emploi que les hommes. De manière générale, les statistiques montrent qu'un travail rémunéré ne garantit plus la couverture des besoins vitaux. En Suisse, 145 000 femmes et hommes sont pauvres aujourd'hui, malgré leur travail rémunéré. Ce sont des travailleurs pauvres (working poor).

L'impasse du chômage – toujours plus de sans-emploi ne trouvent plus de travail

Pour toujours plus d'hommes et de femmes, le chômage conduit à une impasse. Ils restent toujours plus souvent exclus du marché du travail après avoir perdu un emploi. Le nombre des personnes en fin de droit, donc perdant leur droit à une indemnité de chômage, a constamment augmenté ces dernières années. Alors qu'en 2001, près de 13 000 hommes et femmes se retrouvaient en fin de droit, les arrivées en fin de droit ont bondi à 40 000 en 2016. L'aide sociale est alors fréquemment l'unique recours. Et là également, la part des bénéficiaires de longue durée s'accroît. Ces cinq dernières années, la durée moyenne de perception a ainsi augmenté de 19 à 22 mois. La sortie du marché du travail touche particulièrement les chômeurs âgés, les femmes et les personnes faiblement qualifiées. Le risque de dépendre de l'aide sociale a donc augmenté pour les plus de 55 ans surtout ces dernières années. Les personnes faiblement qualifiées sont aussi touchées dans une proportion supérieure à la moyenne par la sortie du marché du travail. La moitié environ des bénéficiaires de l'aide sociale n'a pas de diplôme professionnel.

Les femmes sont de surcroît plus longtemps en situation de précarité. Ce sont fréquemment des mères élevant seules leurs enfants dont la situation complexe en termes de travail et de famille ne change pas sur une longue période. Les adolescents et les jeunes adultes ne parvenant pas à passer

de l'école à la formation professionnelle puis à une activité rémunérée régulière, ainsi que les réfugiés et les personnes admises provisoirement, qui souvent ne bénéficient pas de formations suffisantes ou de formations non reconnues, sont aussi plus que proportionnellement touchés par le chômage. Pour ces personnes, l'intégration professionnelle est ordinairement hors d'atteinte. C'est pourquoi, en pratique, l'enjeu consiste à les insérer socialement. En d'autres termes, il faut se tourner vers des possibilités d'occupation visant à leur participation sociale.

Intégration professionnelle : définition et acteurs étatiques

Le contexte général du marché du travail a changé au cours des dernières années. Quelques groupes de population éprouvent davantage de difficulté à trouver une activité rétribuée ou à couvrir leurs besoins vitaux par le travail. Or la garantie de conditions d'existence convenables reste liée au travail rémunéré. L'engagement dans l'intégration professionnelle doit être placé dans ce contexte délicat. Le présent monitoring se consacre à l'intégration professionnelle comme facteur central de la lutte contre la pauvreté.

L'intégration professionnelle englobe des processus et des mesures garantissant et encourageant l'accès des personnes à une activité rémunérée et l'insertion durable dans cette activité. Son objectif est l'indépendance économique de l'individu.

Pour pérenniser l'intégration sur le marché du travail, diverses conditions doivent être remplies dans une perspective de politique de lutte contre la pauvreté. Des mesures d'intégration professionnelle doivent par exemple faire cas de la motivation de l'individu. Les offres et mesures visant à encourager l'intégration professionnelle doivent s'attacher aux objectifs, besoins et compétences en présence. Des mesures de formation qualifiantes sont une composante essentielle. L'intégration professionnelle n'est en outre durable qu'à condition de tenir compte de la situation individuelle. Cela signifie par exemple rendre l'activité rémunérée compatible avec la prise en charge d'enfants ou de parents nécessitant des soins.

Sachant que le travail protège de la pauvreté, les institutions sociales ont ces deux dernières décennies intensifié leurs efforts visant à intégrer les personnes dans le travail rémunéré. Divers acteurs étatiques sont activement impliqués dans l'intégration professionnelle. Les deux assurances sociales de l'assurance-chômage (AC) et de l'assurance-invalidité (AI) surtout sont régies par des lois fédérales.

L'**assurance-chômage (AC)** offre aux chômeurs un revenu compensatoire convenable et s'efforce de réinsérer rapidement les personnes à la recherche d'un emploi dans le marché du travail. L'AC est gérée par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO). La mise en œuvre des lignes direc-

trices stratégiques relève de la compétence des cantons et son exécution incombe aux offices régionaux de placement (ORP). Pendant deux ans au plus, les personnes en quête d'un emploi ont droit au soutien de « mesures relatives au marché du travail ». Elles incluent par exemple le conseil, la mise à disposition de gains intermédiaires ou de mesures de qualification.

L'**assurance-invalidité (AI)** octroie des rentes à des personnes qui, pour cause d'invalidité, ne sont pas en mesure d'exercer une activité lucrative, ou de manière limitée seulement. De plus, elle permet à des bénéficiaires de l'AI de réintégrer le marché de l'emploi à l'appui de programmes d'intégration professionnelle. L'AI est gérée par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et sa mise en œuvre au plan cantonal est l'affaire des offices cantonaux compétents.

Les bases légales de l'AC et de l'AI ont subi des remaniements ces dernières années. Les prestations de ces deux assurances ont été revues à la baisse. Les conditions d'octroi de prestations de l'AI et de l'AC sont devenues plus restrictives. La priorité première des deux assurances est la réinsertion rapide dans le marché du travail ou le maintien de l'activité lucrative en dépit de l'invalidité.

Si une personne sans emploi perd son droit à l'indemnité de chômage et si elle a utilisé ses économies, l'**aide sociale** est le dernier filet de sécurité. Elle est un acteur important de l'intégration professionnelle **au plan cantonal**. La majorité des cantons s'inspirent des normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) pour concevoir l'intégration professionnelle et règlent ses détails dans des lois cantonales en matière d'aide sociale. Les tâches opérationnelles sont souvent mises en œuvre à l'échelon communal. Certaines villes de grande et moyenne tailles (p. ex. Winterthur, Berne) formulent leurs propres lignes directrices, objectifs et stratégies en matière d'intégration professionnelle. Les prestations concrètes sont proposées par les pouvoirs publics ou fournies par des prestataires privés.

D'autres composantes sont les programmes d'intégration cantonaux (PIC), la collaboration interinstitutionnelle (CII) ainsi que le Programme national contre la pauvreté :

- Les **programmes d'intégration cantonaux (PIC)** ont été lancés en 2014 par la Confédération, les cantons et les communes pour mieux intégrer en Suisse les personnes issues de l'immigration. Ils s'appuient sur la politique fédérale d'encouragement de l'intégration. Les PIC doivent combler certaines lacunes en matière d'intégration et aplanir les différences régionales. La formation et le travail en sont un pilier central. Le maintien de l'employabilité des travailleurs – une condition essentielle de l'intégration professionnelle – en fait partie. Les PIC ont été récemment évalués et seront poursuivis au moins jusqu'en 2021.
- La **collaboration interinstitutionnelle (CII)** a été mise en place ces dernières années à l'initiative de la Confédération. Elle doit jeter des ponts entre les diverses institutions

actives dans l'intégration professionnelle et sociale et leur permettre d'être conjointement plus efficaces. L'AC, l'aide sociale, l'AI ainsi que des institutions de la formation et de la migration font ici figure d'acteurs importants. La CII n'est pas contraignante et donc plus ou moins avancée selon le canton.

- L'intégration sociale et professionnelle constitue l'un des quatre champs d'action du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté. De 2013 à 2018, ce dernier élabore des bases, par exemple avec les priorités du « travail dans les entreprises sociales (entreprises d'insertion) » ou des « allocations d'intégration professionnelle pour chômeurs de longue durée ». Il joue de plus un rôle actif dans le travail en réseau des acteurs pertinents moyennant l'organisation de colloques.

Convaincues que l'activité rémunérée prévient la pauvreté, les assurances sociales et l'aide sociale se sont toujours davantage concentrées ces dernières années sur l'intégration professionnelle. En parallèle ont été activées des mesures stratégiques dans le domaine de la migration (PIC) et sous l'angle de la collaboration entre les organes compétents (CII). Divers acteurs étatiques travaillent donc ponctuellement sur l'intégration professionnelle. Mais les cantons sont nécessaires dans une optique de politique de lutte contre la pauvreté. Un rôle clé leur revient dans la conceptualisation de l'intégration professionnelle durable et dans la gestion, la hiérarchisation et la coordination de celle-ci. Le présent monitoring s'attarde sur les cantons. À partir de toutes ces composantes, les cantons ont-ils formulé des stratégies cohérentes visant à l'intégration professionnelle ?

Stratégies d'intégration professionnelle des cantons

Quels cantons ont élaboré des stratégies d'intégration professionnelle? Caritas Suisse a approfondi cette question en leur soumettant un questionnaire écrit. Les données ont été recueillies et évaluées de décembre 2016 à février 2017. Tous les cantons ont pris part à cette enquête.

Les cantons peuvent être classés en trois catégories sur la base des réponses fournies :

1. Cantons disposant d'une stratégie cantonale : Argovie, Bâle-Ville, Berne, Fribourg, Neuchâtel et Tessin ;
2. Cantons disposant d'approches stratégiques : Bâle-Campagne, Genève, Lucerne, Schaffhouse, Soleure et Vaud ;
3. Cantons disposant de structures de base : Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures, Glaris, Grisons, Jura, Nidwald, Obwald, Schwyz, Saint-Gall, Thurgovie, Uri, Valais, Zoug et Zurich.

Cantons disposant d'une stratégie d'intégration professionnelle :

Six cantons disposent de stratégies cantonales d'intégration professionnelle. Elles diffèrent tant dans leur orientation que dans leurs priorités. La présente analyse s'est centrée sur les questions suivantes :

- La stratégie d'intégration professionnelle s'inscrit-elle dans le contexte de la lutte contre la pauvreté ?
- Des objectifs d'intégration professionnelle sont-ils formulés, des mesures en sont-elles tirées et leur efficacité est-elle régulièrement évaluée ?
- Les acteurs compétents de l'intégration professionnelle sont-ils identifiés et les responsabilités bien définies ?
- Qu'est-ce que la stratégie entend par intégration professionnelle ? L'insertion sociale fait-elle partie de la stratégie ?

Outre les stratégies, l'analyse a également pris en compte des bases cantonales comme les rapports sociaux ou sur la pauvreté ou les objectifs de législation. Les cantons figurent par ordre alphabétique dans les paragraphes qui suivent.

La stratégie du canton d'**Argovie** est la planification sociale adoptée en 2015 par le Grand Conseil. Le rapport social (2012) la sous-tend. Ce dernier comprend une analyse détaillée de la situation de l'emploi de la population cantonale et de la situation sociale et économique. La stratégie prend elle-même pour thème le rapport entre le travail et la pauvreté. Le chapitre mettant l'intégration dans le marché du travail en vedette (« Fokus auf Arbeitsmarktintegration ») dé-

fini l'objectif consistant à lutter contre la pauvreté en améliorant les opportunités de revenus. Les mesures en cours et d'autres actions possibles figurent dans les paragraphes consacrés à une place économique attractive assortie de bonnes conditions de travail (« Attraktiver Wirtschaftsstandort mit guten Arbeitsbedingungen ») et à l'encouragement de l'intégration professionnelle (« Erwerbsintegration fördern »). Le principe des responsabilités de l'intégration professionnelle est réglé dans la planification sociale. Le développement de celle-ci est présenté chaque année au Grand Conseil et fait l'objet d'une évaluation. L'accent thématique de la stratégie est placé sur la réinsertion des personnes au chômage. Les conditions de travail ne sont abordées que de façon très générale. Les possibilités de mieux concilier famille et travail sont traitées comme un point important de la thématique de la consolidation des familles et des enfants (« Kinder und Familie stärken »). Elles ne sont cependant pas mises en relation directe avec l'intégration professionnelle.

Le canton de **Bâle-Ville** s'est doté d'une stratégie d'intégration professionnelle datant de 2012, élaborée par un groupe interdépartemental. Elle met l'accent sur les adolescents et les jeunes adultes. La priorité est donnée à l'entrée sur le marché du travail. Promouvoir la qualification professionnelle doit réduire de manière ciblée le risque de précarité pour les adolescents et les jeunes adultes. La priorité donnée aux adolescents et aux jeunes adultes met la formation au centre des préoccupations. La stratégie inclut une analyse du chômage de la jeunesse et son développement dans le canton. Elle définit des objectifs et des indicateurs pertinents, précise les responsabilités et les acteurs non sans énumérer des mesures pour tenir les objectifs. L'encouragement de la formation de rattrapage et l'optimisation du passage de l'école au monde du travail sont privilégiés. La stratégie est limitée dans le temps et fait l'objet d'un réexamen régulier. Elle est concrétisée dans divers projets. L'accent thématique est donc l'entrée des jeunes adultes dans la vie active. Les conditions de travail, les travailleurs pauvres et la possibilité de concilier famille et travail ne sont par conséquent pas abordés.

Berne dispose d'une « Stratégie d'insertion professionnelle et sociale 2013 – 2020 ». De plus, le canton de Berne publie des rapports sociaux réguliers assortis d'analyses de la situation économique et de l'emploi de la population cantonale. La Stratégie d'insertion professionnelle et sociale a été formulée par la Division Intégration de l'Office des affaires sociales. Elle établit un lien direct avec la lutte contre la pauvreté et souligne l'importance de l'insertion professionnelle pour la couverture des besoins vitaux. Elle met l'accent sur l'insertion et la réinsertion sur le marché du travail et, dans ce contexte également, sur la formation initiale et continue, et sur la reconversion professionnelle.

Cantons disposant d'une stratégie

cantonale d'intégration professionnelle:

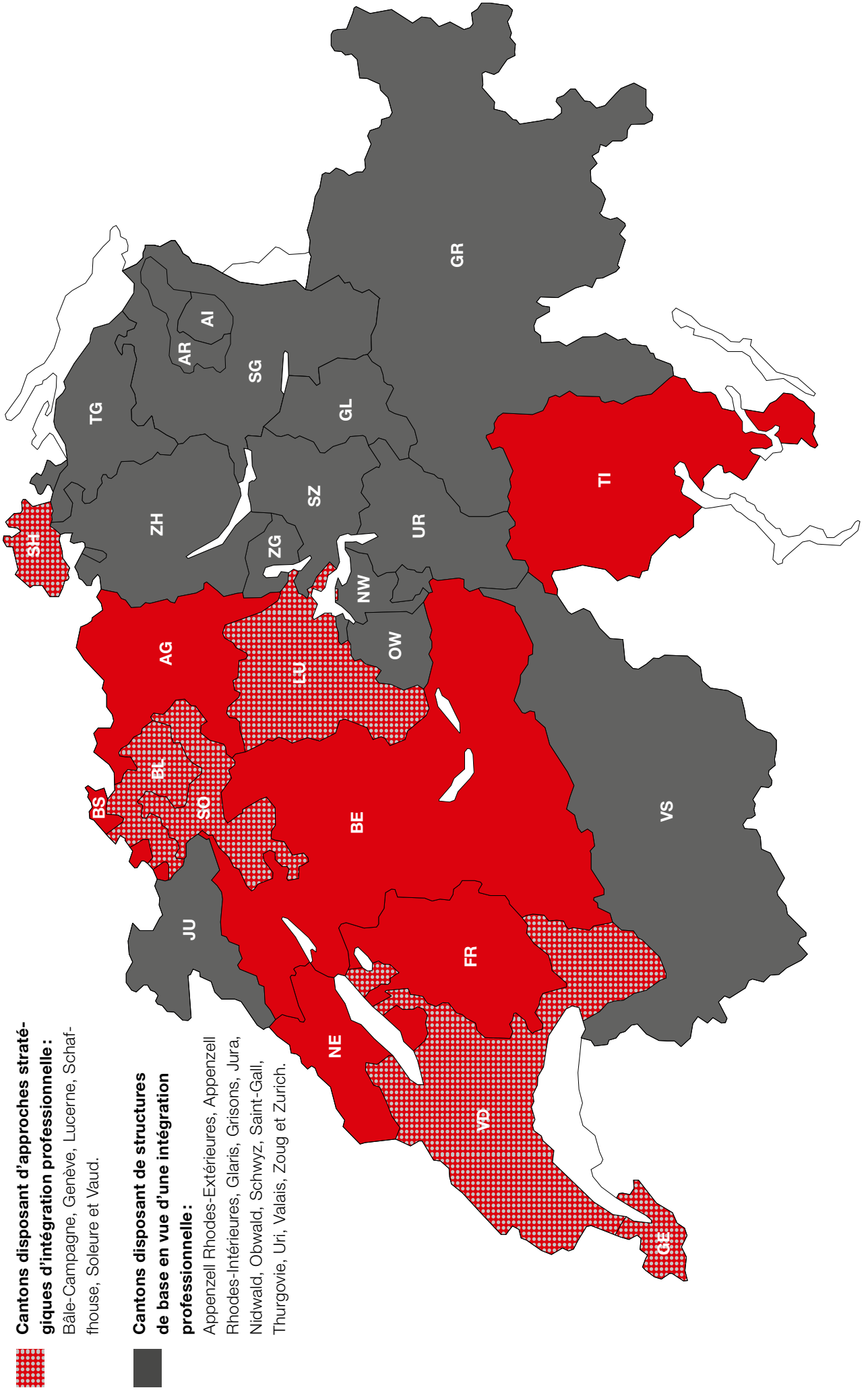
Argovie, Bâle-Ville, Berne, Fribourg, Neuchâtel et Tessin.

Cantons disposant d'approches stratégiques d'intégration professionnelle:

Bâle-Campagne, Genève, Lucerne, Schaffhouse, Soleure et Vaud.

Cantons disposant de structures de base en vue d'une intégration professionnelle:

Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures, Glaris, Grisons, Jura, Nidwald, Obwald, Schwyz, Saint-Gall, Thurgovie, Uri, Valais, Zoug et Zurich.



La stratégie bernoise intègre aussi de manière explicite des objectifs d'insertion sociale, notamment pour le groupe cible des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire. Elle décrit le contexte, identifie les tendances, désigne des groupes cibles, présente des offres et définit les responsabilités. Objectifs et mesures sont articulés autour de quatre axes. Ces derniers concernent une meilleure orientation sur les besoins, le pilotage par objectifs, l'implication de l'économie et l'amélioration continue des processus. Les groupes cibles « adolescents et jeunes adultes » ainsi que « population migrante » font l'objet d'une attention particulière. L'offre de l'insertion professionnelle est évaluée à l'aune des objectifs fixés. La nouvelle Stratégie globale pour l'asile et les réfugiés dans le canton de Berne (2016) trace le cadre du domaine de l'asile et des réfugiés. L'accent thématique de la Stratégie bernoise d'insertion professionnelle et sociale est placé sur la réinsertion. Tant les travailleurs pauvres que la possibilité de concilier famille et travail étaient certes par le passé des points forts des rapports sociaux bernois. Mais ils ne sont pas discutés dans la stratégie d'insertion professionnelle. Berne est l'un des rares cantons à considérer l'insertion sociale comme partie intégrante de la stratégie.

Fribourg a conçu une stratégie d'intégration professionnelle intitulée « Politiques cantonales d'aide aux chômeurs et chômeuses de longue durée. Analyse et recommandations pour de nouvelles lignes stratégiques » (2013). Le canton admet que la réintégration des chômeurs de longue durée revient aussi à lutter contre la pauvreté sur son territoire. Le rapport sur la pauvreté « Rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg – 2016 » mène une analyse plus détaillée du travail et de la pauvreté. La stratégie fribourgeoise comporte une analyse de la situation du chômage de longue durée et de l'évolution du marché du travail et désigne les groupes à risque dans le canton. Sont notamment ciblées les personnes éprouvant de grandes difficultés de réinsertion. L'intégration sociale des personnes ne parvenant pas à se réinsérer dans le marché du travail fait aussi partie des lignes directrices et des recommandations. La stratégie définit des objectifs et en tire des mesures. Celles-ci se réfèrent aux diverses phases du chômage, par exemple l'encouragement du travail durable ou la qualification et la formation. La stratégie cite les acteurs et définit clairement les responsabilités. Le mode de l'évaluation n'est pas encore arrêté. L'accent thématique de la stratégie fribourgeoise est placé sur la réinsertion et l'emploi durable. À Fribourg, l'insertion sociale entre aussi dans la stratégie. Mais elle ne parle pas des travailleurs pauvres et les possibilités de concilier famille et travail ne figurent dans la stratégie qu'en tant que facteur individuel de risque de pauvreté.

Le canton de **Neuchâtel** s'est doté d'une stratégie globale d'intégration professionnelle et l'a formulée dans son Rapport 15.047 du Conseil d'État au Grand Conseil (2015). La stratégie du Département de l'économie et de l'action sociale comporte également une analyse quantitative et qualitative de l'évolution de la situation actuelle du chômage et de l'emploi à long terme. La stratégie s'inscrit dans un processus de réforme de plusieurs années qui a été précédé d'autres docu-

ments stratégiques. Un des cinq axes stratégiques est de prévenir la pauvreté et l'exclusion professionnelle. Des projets en cours et prévus sont formulés et répartis entre les axes stratégiques ad hoc. La stratégie neuchâteloise énumère des groupes et des branches à risque dans le canton, répertorie les acteurs de l'intégration professionnelle et tire les responsabilités au clair. Le « New Deal pour l'emploi » vise à une collaboration renforcée avec les entreprises. La stratégie traverse actuellement sa phase de mise en œuvre. Des mesures isolées sont évaluées mais un examen systématique de la stratégie demeure en suspens pour l'instant. Celle-ci comprend l'intégration professionnelle au sens large. Par exemple, elle inclut tant l'insertion de la jeunesse que la prévention de la perte d'emploi, l'encouragement de la formation continue et la prévention de la marginalisation sociale. Elle n'aborde qu'en marge la question de la conciliation entre famille et travail.

Le canton du **Tessin** a élaboré un rapport à l'attention du Grand Conseil intitulé « Strategia interdipartimentale per l'inserimento professionale di disoccupati in assistenza e riallocazione del credito residuo del Programma Oro BNS » (2011) et des objectifs de législature actuels en matière d'intégration professionnelle (2015–2019). La stratégie s'inscrit dans un long processus de réforme. L'intégration professionnelle n'est pas directement mise en relation avec la lutte contre la pauvreté. Elle est axée sur des mesures et ne définit pas d'objectifs. Ces derniers sont cependant formulés dans le programme de législature et mettent en vedette les adolescents et les jeunes adultes, ainsi que les personnes issues de la migration. Les objectifs de législature prennent en outre la situation frontalière spécifique du Tessin en compte, par exemple le problème du dumping salarial. La stratégie englobe une analyse du chômage et du taux d'aide sociale. Elle désigne les programmes et acteurs et définit clairement les responsabilités dans le cadre de la réorganisation des institutions – notamment entre l'Office cantonal du travail et la Division Aide sociale et famille. L'efficacité des programmes est mesurée mais une évaluation de la stratégie n'a pas lieu. Un concept est en cours d'élaboration en vue d'impliquer davantage les entreprises dans l'intégration professionnelle. La stratégie tessinoise met l'accent thématique sur l'insertion (et la réinsertion). Les travailleurs pauvres et le contexte général, comme la possibilité de concilier famille et travail, ne sont pas abordés dans la stratégie.

Existence d'approches stratégiques d'intégration professionnelle

Six cantons disposent d'approches stratégiques, ce qui signifie que l'intégration professionnelle figure dans les objectifs de législature et/ou est traitée en détail dans des rapports sur la pauvreté.

Bâle-Campagne met l'intégration professionnelle des personnes handicapées et issues de la migration en exergue dans ses objectifs de législature actuels (2016–2019) et évoque la

création de nouvelles perspectives dans la possibilité de concilier famille et travail, ainsi que l'encouragement d'un système éducatif d'intégration professionnelle. Dans le rapport cantonal 2014 sur la pauvreté, l'intégration professionnelle est traitée en rapport avec la formation et nourrit les recommandations. Bâle-Campagne est en train d'élaborer une stratégie concernant l'offre de mesures relatives au marché de l'emploi.

Dans son Rapport sur la pauvreté dans le canton de **Genève** (2016), Genève traite l'intégration professionnelle comme une mesure de lutte contre la pauvreté. Le rapport dresse un état des lieux relativement complet de la situation sociale dans le canton et nomme les groupes à risque. Il est frappant de constater le rôle en vue donné à l'insertion professionnelle et sociale dans la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI) et le règlement d'exécution y afférent (RIASI). La loi et le règlement en question décrivent les procédures, les responsabilités, la coordination et les offres concrètes. Un processus de réforme de la LIASI est en cours. Il doit optimiser les processus d'insertion professionnelle.

Lucerne axe également ses objectifs de législation (2015–2019) en matière de sécurité sociale sur l'intégration professionnelle, tout en mettant en bonne place les personnes issues de la migration. Ces objectifs sont cependant réduits au taux de réussite du placement et à l'intégration professionnelle dans le secteur de l'asile. Le canton dispose d'une commission tripartite du Conseil d'État pour des mesures d'insertion professionnelle. Le rapport cantonal très complet sur la pauvreté (2013) traite de l'insertion professionnelle et la décrit.

Le programme de législation 2013–2016 de **Schaffhouse** fait référence à des objectifs d'intégration professionnelle, pour la population issue de la migration notamment. De plus, un objectif stratégique de législation déclare et comprend explicitement l'intégration professionnelle et sociale des personnes handicapées comme une manière de lutter contre la pauvreté et formule des offres axées sur les besoins. Le prochain programme de législation était encore en cours d'élaboration au moment de l'enquête. Selon le canton, l'intégration professionnelle sera de nouveau prise en compte.

Le rapport social 2013 très complet de **Soleure** aborde l'intégration professionnelle au chapitre du chômage. Des mesures d'intégration professionnelle sont définies dans un état des lieux et une analyse de la situation sociale dans le canton et, dans la discussion de groupes à risque, des approches sont débattues et prises en compte dans des objectifs pertinents. Une stratégie de lutte contre la pauvreté est en projet depuis plusieurs années.

L'actuel programme de législation (2012–2017) du canton de **Vaud** définit l'insertion professionnelle et sociale comme un objectif primordial. Des aspects liés aux questions de formation initiale et continue sont particulièrement mis en exergue. Le rapport 2011 sur la pauvreté donne une analyse détaillée de la situation. Les responsabilités sont prises pour thème, au même titre que l'organisation de l'insertion professionnelle et sociale

dans le canton. L'aspect social est spécialement souligné. Le canton de Vaud dispose d'un vaste éventail de mesures d'insertion sociale.

Existence de premières structures de base

14 cantons – à savoir Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures, Glaris, Grisons, Jura, Nidwald, Obwald, Schwyz, Saint-Gall, Thurgovie, Uri, Valais, Zoug et Zurich – ne disposent que de structures de base en matière d'intégration professionnelle. Ces dernières reposent dans une large mesure sur les programmes d'intégration cantonaux (PIC) et la collaboration interinstitutionnelle (CII). Mais les efforts consentis par les cantons dans le cadre des PIC et de la CII varient dans une large mesure. Les Grisons par exemple s'engagent surtout dans l'intégration professionnelle des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire. Zurich est très avancé dans la CII, laquelle est fortement institutionnalisée et élaborée. C'est un organe autonome au sein de l'Office de l'économie menant des contrôles d'efficacité réguliers.

Appréciation des efforts cantonaux

Le présent monitoring sur la pauvreté a cherché à savoir si les cantons déployaient des efforts stratégiques, et dans l'affirmative lesquels, en vue de garantir l'intégration professionnelle et prévenir la pauvreté. Il est clair dans ce contexte que les cantons diffèrent en termes de taux de chômage et que la situation économique varie d'un canton à l'autre. Mais le défi de l'intégration professionnelle est tout aussi complexe à relever dans l'ensemble d'entre eux. C'est le cas par exemple lorsqu'il s'agit de permettre à de jeunes adultes d'accéder à un emploi, de réinsérer des chômeurs de longue durée de plus de 50 ans dans la vie active ou d'aider des parents élevant seuls leurs enfants à couvrir leurs besoins vitaux en conciliant mieux famille et travail. Dans une optique de lutte contre la pauvreté, des stratégies d'intégration professionnelle sont donc également judicieuses dans des cantons avec un taux de chômage relativement bas.

L'analyse le montre : tous les cantons soutiennent activement l'intégration professionnelle. Une bonne moitié d'entre eux limite en revanche exclusivement leur engagement à l'exécution cantonale des instruments fédéraux de la collaboration interinstitutionnelle (CII) et des programmes d'intégration cantonaux (PIC). À ce sujet, l'aménagement de la CII notamment diffère fortement d'un canton à l'autre. Dans le cadre des PIC, l'intégration professionnelle se limite souvent aux questions liées à la situation relative au marché du travail des personnes issues de la migration, en particulier des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire.

Près de la moitié des cantons fait davantage que l'établissement de ces structures de base. Six d'entre eux ont en effet défini des approches stratégiques. Cela signifie qu'ils ont des objectifs de législation dans le domaine de l'intégration professionnelle et/ou disposent d'analyses cantonales solides de l'intégration professionnelle sous la forme d'un rapport sur la pauvreté. Ces cantons ont reconnu l'importance de cette intégration, suivent l'évolution du marché du travail et/ou se fixent des objectifs ponctuels. Ils en font plus que ce qu'ordonne le programme obligatoire fédéral et ont reconnu la nécessité d'agir au niveau cantonal. Ils sont toutefois encore très éloignés d'une vision élargie d'une intégration professionnelle durable.

Les six cantons d'Argovie, Bâle-Ville, Berne, Fribourg, Neuchâtel et du Tessin disposent de stratégies d'intégration professionnelle. Toutes sont sous-tendues par des analyses de la situation cantonale, définissent des objectifs desquels découlent des mesures. Mais le canton du Tessin définit ses objectifs séparément dans les objectifs de législation. Dans leurs stratégies, tous les cantons désignent des acteurs et décrivent le contexte. Fribourg, Berne, le Tessin et Bâle-Ville se concentrent sur des groupes de population spécifiques (chômeurs de longue durée, adolescents et jeunes adultes, personnes admises à titre provisoire et réfugiés) ou des phases

du chômage et définissent clairement les responsabilités à partir de cet accent. Les mesures d'efficacité sont plus ou moins avancées. Alors que les cantons d'Argovie et de Bâle-Ville dressent des rapports réguliers, ceux du Tessin et de Berne évaluent principalement l'efficacité des offres. À Neuchâtel et à Fribourg, le mode de contrôle doit encore être défini. Neuchâtel sort du lot avec la stratégie la plus complète, incluant une analyse détaillée de la situation cantonale et prenant pour thème les diverses phases du chômage. De surcroît, le New Deal pour l'emploi se concentre le plus fortement sur la collaboration avec les entreprises.

L'analyse des stratégies d'intégration professionnelle dans la perspective de la lutte contre la pauvreté montre qu'à part la stratégie tessinoise, toutes les stratégies cantonales établissent un lien avec la question de la pauvreté. Mais le contenu exact de l'intégration professionnelle varie d'un canton à l'autre. Souvent celle-ci ne recouvre que l'insertion ou la réinsertion sur le marché du travail. Elle inclut rarement des réflexions de durabilité dans l'esprit d'un travail de longue haleine et couvrant les besoins vitaux. Les stratégies d'intégration professionnelle prennent tout aussi peu pour thème le contexte général comme la possibilité de concilier famille et travail.

Il est de plus frappant de constater que les stratégies cantonales d'intégration professionnelle se concentrent souvent sur des groupes de population spécifiques. La population migrante surtout, mais les adolescents et les jeunes adultes aussi sont mis en évidence. Des réflexions liées à la formation entrent souvent en jeu dans ce contexte. L'importance fondamentale de la formation initiale, de la reconversion professionnelle et de la formation continue sur la toile de fond des mutations structurelles est néanmoins trop peu abordée. Des objectifs stratégiques de formation pour les travailleurs âgés seraient par exemple urgents aujourd'hui.

Les mutations structurelles continueront sur leur lancée ces prochaines années. En d'autres termes, certains groupes de population comme les travailleurs âgés ou les personnes faiblement qualifiées seront à l'avenir toujours plus souvent exclus durablement de la vie active. Au cours des dernières années, les cantons n'ont dans le meilleur des cas abordé stratégiquement que l'intégration professionnelle. La question de savoir ce qui advient des personnes ne revenant plus sur le marché du travail est fréquemment plutôt vue comme un problème individuel. Pour l'heure, seuls les cantons de Berne et de Fribourg disposent d'orientations stratégiques en vue d'une insertion sociale. Le canton de Vaud a bien progressé sur le plan de ses mesures. Tous les autres cantons en restent souvent aux mesures individuelles. Ils renvoient fréquemment aux communes lorsque l'insertion sociale est en jeu.

Intégration professionnelle – Impératifs dans l’optique de Caritas

L’analyse des stratégies cantonales d’intégration professionnelle ayant fait l’objet du présent monitoring de la pauvreté met en évidence les actions à mener suivantes :

Intensifier l’engagement cantonal

Un travail rémunéré évite la pauvreté et lutte contre elle. L’implication d’acteurs étatiques dans l’intégration professionnelle reste cependant souvent ponctuelle et insuffisante. Dans ce contexte, les cantons jouent un rôle clé comme acteurs majeurs de la politique de lutte contre la pauvreté. Ils font l’articulation entre les acteurs de l’intégration professionnelle. Caritas demande donc instamment aux cantons d’adopter des stratégies d’intégration professionnelle fondées sur des analyses de la situation cantonale, de formuler des objectifs, d’en déduire des mesures et d’évaluer régulièrement ces dernières sous l’angle de leur efficacité.

Aiguiser le regard en termes de politique de lutte contre la pauvreté

Une intégration professionnelle réussie explore les besoins des personnes en recherche d’emploi et assure leur existence à long terme. Pour cette raison, des stratégies d’intégration professionnelle ne doivent pas se concentrer exclusivement sur l’insertion ou la réinsertion sur le marché du travail. Elles doivent aussi veiller aux conditions de travail fondamentales et au contexte général. Par exemple, ce n’est qu’à la condition que l’activité rémunérée soit compatible avec la vie familiale et que des salaires suffisants pour vivre soient versés que l’intégration professionnelle peut utiliser pleinement son potentiel de lutte contre la pauvreté.

Investir dans la formation

Une formation continue systématique et qualifiante aide à prévenir le chômage. L’État et l’économie sont ici invités à agir en ne soutenant pas uniquement des hommes et des femmes au bénéfice de solides connaissances par des formations continues mais en permettant aussi à des personnes faiblement qualifiées et travaillant à des postes en rapide évolution, vu la numérisation, de suivre des formations continues ou de se reconvertir professionnellement. Indépendamment de leur âge, les sans-emploi doivent avoir la possibilité de mieux se positionner sur le marché du travail à l’appui d’une formation qualifiante.

Donner davantage de poids à l’insertion sociale

Toujours plus de personnes ne retournent plus sur le marché du travail après la perte d’un emploi. Les mutations structurelles poussent l’intégration professionnelle à ses limites. L’offre d’emplois pour les personnes faiblement qualifiées surtout est en recul. Les cantons feraient bien de ne pas considérer une intégration professionnelle infructueuse comme un échec individuel et de concevoir des stratégies sur la manière d’aménager la participation sociale pour ces personnes.



Das Richtige tun
Agir, tout simplement
Fare la cosa giusta

Caritas Suisse

Adligenswilerstrasse 15
Case postale
CH-6002 Lucerne

Téléphone: +41 41 419 22 22
Téléfax: +41 41 419 24 24
Courriel: info@caritas.ch

Internet: www.caritas.ch
Compte postal: 60-7000-4
IBAN: CH69 0900 0000 6000 7000 4

Système de gestion de la qualité
ISO 9001, no. de client 14075
NPO-Label, no. de client 22116