

*Fédération suisse des employés en assurances sociales*

# FEEAS

ASPECTS DE LA SECURITE SOCIALE

**Le Revenu minimum de réinsertion vaudois**

**Les normes internationales de sécurité sociale**

**La formation dans le domaine des assurances sociales**

2.2000<sup>1</sup>

**Comité de rédaction :****Rédacteur responsable :**

Jean-Pierre TABIN  
EESP  
Case postale 70  
1000 Lausanne 24  
Tél. 021/641 62 25  
Courriel : jptabin@eesp.ch

**Membres :**

Béatrice DESPLAND  
Philippe GNAEGI  
Pascal MAHON  
Alain-Gérard SCHERWEY

**Parution :**

4 numéros par année

**Abonnement pour les non-membres de la FEAS :**

Daniel BULLIARD  
Chemin Pré-du-Camp 20  
1228 Plan-les-Ouates  
Tél. 022/307 77 10 (prof.)

**Abonnement annuel :**

Fr. 40. – pour les non-membres  
Pour les membres de la FEAS, prix inclus dans les cotisations.

**Prix au numéro :**

Fr. 12. – l'exemplaire. Fr. 8. – à partir de 3 exemplaires

**Changements d'adresse :**

Françoise LINDER  
Castel Savoie  
1816 Chailly s/Montreux  
Tél. 021/981 18 62

**Conception de la maquette :**

Atelier Poisson, Lausanne

**Mise en page :**

Editions Antipodes, Lausanne

**Impression :**

Imprimerie des Arts et Métiers, Renens

Les auteurs s'expriment à titre personnel et n'engagent aucune institution.  
Ils accomplissent leur travail à titre bénévole et en sont très vivement remerciés.

# LE

dossier principal de ce numéro de la revue *Aspects de la sécurité sociale* est consacré à un nouveau régime, le Revenu minimum de réinsertion (RMR) vaudois, un dispositif cantonal d'aide aux chômeurs en fin de droit et sans droits LACI.

Il a été instauré il y a maintenant quelques années et nous commençons à disposer d'un peu de recul quant à son efficacité. Nous avons demandé à l'équipe du professeur Cunha, qui a été chargé par le canton de Vaud de l'évaluation de ce régime, de nous livrer dans ce numéro de la revue un premier bilan du RMR. L'article analyse de nombreuses facettes du RMR et se révèle d'une lecture très stimulante. Il devrait permettre de nouvelles réflexions sur ce qui pourrait être entrepris pour ces chômeurs en fin de droit.

Afin d'entamer le dialogue sur ces résultats, nous avons aussi sollicité différentes autres personnes pour qu'elles s'expriment sur le RMR. Ainsi, on trouve dans ce numéro des articles d'assistants sociaux chargés de mettre en œuvre le RMR et de représentants de personnes au chômage. Le dialogue qui s'instaure, à travers ces différents articles, va bien dans le sens souhaité par l'équipe chargée de l'évaluation du RMR, soit encourager le débat et la culture démocratique de ce débat. Nous espérons pouvoir continuer, à l'avenir, à mettre en discussion des dispositifs de cette sorte, ceci dans l'esprit qui était aussi celui de l'AVEAS lorsqu'elle a organisé, ce printemps, un séminaire à ce propos.

Au plan international, l'Organisation internationale du travail (OIT) a exercé une influence notable dans la formation du concept moderne de sécurité sociale. Jean-

## Edito

Par Jean-Pierre Tabin,  
Rédacteur responsable de la revue  
Professeur à l'EESP

Michel Bonvin, auteur d'une étude très fouillée à ce propos (*L'organisation internationale du travail, étude sur une agence productrice de normes*) parue chez PUF, nous livre dans ce numéro une remarquable synthèse de ses travaux. Différentes conventions internationales touchant à la sécurité sociale ont été élaborées par l'OIT, et la genèse de ces conventions est particulièrement intéressante à connaître pour qui veut comprendre dans quel esprit ces conventions ont été acceptées par les membres de l'OIT. Cet article se termine par des réflexions fort intelligentes sur la notion « d'emploi convenable », d'une brûlante actualité.

Enfin, différents articles portent sur la formation dans le domaine des assurances sociales, qui retracent son histoire et son avenir. Ces articles, l'un de François Wagner et l'autre de Philippe Gnaegi, montrent à quel point une formation de qualité dans ce domaine est nécessaire pour pouvoir être à même d'appliquer cette législation complexe. Une tâche dont la FEAS s'acquitte avec soin depuis maintenant de nombreuses années et sur laquelle les réflexions se poursuivent.

D'autre part, vous l'aurez constaté, la revue de la FEAS change d'apparence en ce début d'été. Elle se veut plus lisible, plus moderne aussi. Nous espérons que la formule vous conviendra: vos réactions, en tous les cas, sont les bienvenues, tant en ce qui concerne la forme que le fond. Nous vous engageons donc à nous faire connaître vos réactions auxquelles nous donnerons un écho dans les prochains numéros.

Bonne lecture et un grand merci aux différentes personnes qui ont contribué à la réussite de ce numéro. ■

# RMR / Gestion de la précarité et évaluation du RMR: de l'indétermination des objectifs aux impasses de l'insertion

*Par Antonio Cunha*

*Professeur à l'Institut de géographie de l'Université de Neuchâtel*

*Sylvie Pellaton Leresche*

*Politologue, collaboratrice scientifique de l'Université de Neuchâtel*

*Suzanne Stofer*

*Sociologue, collaboratrice scientifique à l'IREC-EPFL*



a politique de prévention et de lutte contre la précarité et la pauvreté cherche encore ses marques. Le RMR vaudois a été institué par la LEAC du 25 septembre 1996. L'ambition de la loi a été de lier le droit à des moyens convenables d'existence à des mesures d'insertion sociale et professionnelle. Elle marque un tournant dans les modes d'intervention sociale et une véritable rupture avec les pratiques purement indemnitrices.

Le texte de loi prévoyait que les effets du dispositif RMR soient évalués périodiquement. Le mandat d'évaluation précisait quatre objectifs principaux à atteindre: évaluer l'efficacité du dispositif; analyser les effets de l'ensemble des aides et des mesures d'insertion prévues sur la satisfaction des bénéficiaires; étudier le processus de mise en œuvre, ainsi que le fonctionnement du RMR; rendre compte de la maîtrise des coûts du dispositif.

L'évaluation a permis de se former une opinion d'ensemble sur les forces et les faiblesses du dispositif. Le RMR vaudois se révèle ainsi imparfait dans sa conception et perfectible dans sa gestion. En particulier, l'offre de mesures d'insertion apparaît très insuffisante dans son volume, sa qualité et sa diversité. L'efficacité de ces mesures est limitée par l'application trop stricte du principe de « non concurrence ».

En dépit de nombreuses insuffisances, le RMR est cependant considéré comme « une bonne chose » pour 7 bénéficiaires sur 10. S'il est perçu positivement par ses usagers, c'est qu'il constitue une réelle avancée sociale et juridique, qu'il est moins stigmatisant que l'aide sociale traditionnelle et qu'il offre de nouveaux droits aux usagers. A la fois plus juste et plus ambitieux dans son principe, le RMR demeure insuffisant dans son management et dans les moyens mis à disposition.

Le jugement global que nous avons esquissé nous a conduits à proposer une série de réflexions visant à clarifier la stratégie d'intervention, à renforcer l'offre de mesures d'insertion, ainsi que la capacité de gestion des opérateurs.

Après avoir donné un certain nombre d'éléments relatifs à la démarche évaluative, nous détaillerons les principaux résultats de l'investigation avant de présenter les principales propositions retenues par l'équipe de recherche<sup>1</sup>.

### **L'évaluation : une démarche pluraliste fondée sur la complémentarité des méthodes**

L'évaluation d'une politique publique est une appréciation qui porte sur la conception et l'efficacité de la mise en œuvre et du fonctionnement d'un programme ou d'une action publique suite à la recherche de leurs effets. Un système d'évaluation est habituellement défini comme un processus par lequel on s'assure que les ressources d'un dispositif sont utilisées avec efficacité et efficience pour réaliser les objectifs d'une politique.

Tout gouvernement peut légitimement se prévaloir de sa légitimité démocratique pour réfuter toute évaluation autre que le jugement des électeurs. Cependant, on assiste depuis quelques années à un important développement tant des entités d'évaluation que du nombre d'évaluations. Il est possible que les acteurs politico-administratifs doivent se faire violence pour accepter que leurs actions fassent l'objet d'une évaluation par des organismes indépendants. L'option prise par les autorités vaudoises de diffuser rapidement les résultats et les recommandations de l'équipe de recherche doit être saluée.

L'évaluation ne doit pas être considérée comme une sanction, mais plutôt comme une composante du renouveau du service public et de la modernisation de l'Etat. Les acteurs politiques y gagnent en légitimité. Les gestionnaires ont à y gagner une meilleure maîtrise des actions qui leur sont confiées, une meilleure connaissance des difficultés de mise en œuvre et la possibilité de vérifier l'adéquation des moyens dont ils disposent avec les finalités des politiques. Nous avons procédé par la combinatoire de deux approches complémentaires :

- Une *démarche qualitative*, fondée sur des entretiens approfondis, a permis de rendre compte des perceptions et de l'implication des différents acteurs concernés par l'offre de mesures et le fonctionnement du dispositif. Une des particularités du RMR est le nombre élevé d'acteurs directement impliqués (décideurs, «metteurs en œuvre», gestionnaires, bénéficiaires, assistants sociaux, conseillers en placement, institutions privées, etc.). Une première série d'entretiens auprès des principaux *responsables* de la mise en œuvre du RMR visait à identifier leurs *conceptions* de

l'insertion, à préciser les *objectifs* et les *moyens* qu'ils assignaient à leur action et la manière dont ils entendaient *coordonner* leurs actions dans les domaines social et professionnel. Elle s'est achevée à fin janvier 1998, c'est-à-dire six mois après l'entrée en vigueur du RMR. Ce volet qualitatif a été prolongé par une deuxième série d'entretiens réalisés dans la phase finale (janvier-mai 1999) auprès des *opérateurs* du RMR (directeurs de CSR, assistants sociaux, conseillers en placement, etc.) et des *organismes* prestataires de mesures. Cette deuxième série d'entretiens était essentiellement axée sur l'analyse du *fonctionnement* du dispositif. Au total, il s'agit de quatre-vingt interviews ayant donné lieu à un matériel très riche (environ 2000 pages dactylographiées).

Le Revenu minimum de réinsertion (RMR) du canton de Vaud a été institué par la Loi sur l'emploi et l'aide aux chômeurs (LEAC) du 25 septembre 1996. Il est entré en vigueur en juillet 1997. Le RMR est un dispositif destiné aux personnes sans emploi n'ayant pas ou plus droit aux prestations de l'Assurance chômage. Sa gestion est assurée par le DSAS (Département de la santé et de l'action sociale) et le DEC (Département de l'emploi et du commerce).

Le dispositif est composé d'une aide financière, non remboursable et versée sous forme de forfait, ainsi que d'une aide à la réinsertion divisée en deux filières, sociale et professionnelle. La réinsertion sociale\* (voir Glossaire) relève des compétences du SPAS et est placée sous la responsabilité des CSR (Centres sociaux régionaux) alors que la réinsertion professionnelle\* est organisée par le SDE (Service de l'emploi) par le biais des ORP (offices régionaux de placement). Le droit au RMR est limité à deux ans.

- Une *approche quantitative*, à dominante statistique, a permis la saisie et l'analyse des données de base relatives aux bénéficiaires, à leurs caractéristiques socio-démographiques, à leurs conditions d'existence, mais aussi à leurs attentes et opinions à l'égard des mesures d'insertion. Notre enquête a porté sur un échantillon représentatif de 930 premiers allocataires du RMR, soit environ 50% de l'ensemble des usagers

bénéficiant d'une allocation au moment du tirage. Elle s'est déroulée en trois temps : une première vague de questionnaires a été administrée en janvier 1998, soit six mois après le démarrage du dispositif ; la même population a été interrogée ensuite à deux reprises : en décembre 1998 et en mai-juin 1999. Enfin, la statistique administrative relative aux flux financiers a permis de se faire une idée sur les coûts du dispositif.

... certes, les domaines de l'intervention publique ne se prêtent pas toujours à une précision d'horloger ...

La méthodologie mobilisée relève d'une *démarche pluraliste* qui cherche à recouper et à confronter de manière constructive les attentes, les critiques et les valeurs dont sont porteurs les *différents acteurs du dispositif*. On ne peut évaluer d'un point de vue unique. Les personnes ou les institutions concernées par l'évaluation ont ainsi pu exprimer leur propre point de vue. La pluralité des instances d'évaluation a enrichi le jugement, faisant à chaque fois reculer la partialité au bénéfice de l'intersubjectivité.

**La mise en œuvre du dispositif : absence d'objectifs opérationnels, problèmes de coordination, lacunes dans le système d'information**

Comme beaucoup de décisions politiques, la loi sur le RMR apparaît comme une solution de compromis, fruit de négociations entre des conceptions divergentes de l'action sociale. Lors de la discussion du projet de loi, plusieurs intervenants avaient souligné le flou de la définition de l'insertion, l'insuffisante définition des finalités du dispositif, l'absence de précision concernant la notion de contrat, le type et le volume des mesures d'insertion, etc. Les problèmes inhérents à ces imprécisions ne pouvaient que rejaillir au moment de sa mise en œuvre.

Projet hybride, le RMR apparaît comme un ensemble de prestations diversifiées (bilan social\*, aide financière,

mesures d'insertion sociale, mesures d'insertion professionnelle) relevant de l'action de plusieurs acteurs institutionnels et privés. Nous avons découvert le dispositif, dans la phase de démarrage, tiraillé entre diverses préoccupations : d'amélioration de la situation des personnes précarisées, de coordination horizontale et verticale entre les services responsables de la mise en œuvre, de rationalisation administrative et de maîtrise des coûts.

Les entretiens auprès des responsables du dispositif effectués dans la phase de démarrage ont permis d'identifier une série de problèmes relevant d'une insuffisante maîtrise de trois outils de gestion : les outils d'élaboration d'objectifs opérationnels, les instruments de coordination et d'animation du dispositif et les outils de contrôle.

**Quels objectifs ?**

Pour concevoir les objectifs d'une politique, il y a au moins deux manières de procéder : une première voie consiste à définir une direction globale, une tendance générale, une finalité vers laquelle devrait tendre l'intervention publique. Une seconde façon consiste à décliner les finalités générales en objectifs opérationnels (taux de sortie du dispositif, taux de contractualisation, réalisation de bilans sociaux, etc.).

Dans le cadre du RMR, il semble bien que l'on ait opté plus ou moins implicitement pour la première procédure. La vision générale des finalités est explicite : insérer les personnes précarisées. Cependant, la loi, l'exposé des motifs, le règlement d'application et les directives relatives au RMR restent imprécis quant au sens qu'il convient de donner aux termes d'insertion « sociale » et d'insertion « professionnelle ».

Nos observations ont confirmé cette opinion. Certains responsables semblaient situer l'insertion sociale comme la finalité ultime à atteindre, à laquelle toutes les actions, y compris celles d'insertion professionnelle, doivent concourir. Pour d'autres, la notion d'insertion sociale ne constituait pas le résultat d'une action globale d'accompagnement socioprofessionnel, mais le domaine d'action particulier de certains acteurs du dispositif. L'article 28 de la LEAC semble leur donner raison. L'insertion sociale y est présentée comme une étape permettant aux bénéficiaires de réintégrer à terme la vie économique et professionnelle.

Certes, les domaines de l'intervention publique ne se prêtent pas toujours à une précision d'horloger. Toutefois, le manque de rigueur dans la définition des notions a conduit les metteurs en œuvre du RMR à une conception traditionnelle de la répartition des champs de compétences entre insertion sociale et insertion professionnelle, en particulier dans la phase de démarrage, avant qu'on ne conçoive la possibilité d'un suivi associant CSR et Offices régionaux de placement (ORP) et des mesures d'insertion mixtes, à savoir socioprofessionnelles.

La démarche s'est traduite par un découpage ad hoc des catégories de bénéficiaires en fonction du degré « d'employabilité » et une coupure où le « social » retrouve sa signification de toujours : la *gestion du hors-travail* et une approche centrée sur le « handicap des personnes ». Elle se traduit aussi par une sélection entre les ayants droit, faisant bénéficiaire de conditions plus favorables à l'accès à l'emploi ceux qui sont en situation de moindre vulnérabilité. Pourtant ces découpages ne semblent correspondre ni aux trajectoires d'insertion réelles ni à la réalité vécue des personnes.

L'imprécision et la variété des interprétations de la notion d'insertion ont sans doute retardé l'émergence d'une conception d'ensemble des priorités et des actions à mener. Quels objectifs voulait-on atteindre à travers les mesures d'insertion à l'horizon des deux premières années d'expérience ? Insérer professionnellement la moitié des bénéficiaires, un tiers d'entre eux, la totalité ? A rendre employables ceux dont on sait qu'ils ont des difficultés particulières ? Qui sont-ils ? Combien sont-ils ? Combien de mesures ou de contrats\* d'insertion professionnelle et sociale est-il possible de mettre en œuvre pour répondre aux besoins des usagers ? Quelle est le « retour d'investissement » attendu des mesures d'insertion en termes de sorties durables ?

La quantification des objectifs d'une politique n'est pas une obligation légale. Cependant, en termes de gestion et d'évaluation, elle représente un outil indispensable à plusieurs niveaux : pour tester les effets potentiels d'une action ; pour évaluer l'efficacité et l'efficience d'une politique ; pour mettre en œuvre des indicateurs de réalisation ; pour mesurer les échecs et les efforts à accomplir. La clarification des finalités et la définition d'objectifs concrets induisent un fort engagement des responsables et une imputation sans ambiguïté des défaillances. Et leur absence ?

## Coordination et dynamisation du dispositif

Une des ambitions du RMR était d'améliorer la coordination des actions et des acteurs en matière de politique sociale et de politique de l'emploi. Dans cette perspective, le pilotage du dispositif a été confié à la coresponsabilité de deux départements : le DSAS et le DEC. Un Comité de pilotage (COPIL) réunissant les chefs de service des deux départements et des membres de leurs équipes a été chargé de la direction opérationnelle du RMR. Organe décisionnel, le COPIL est aussi l'instrument de coordination de l'ensemble des travaux. Cependant, l'analyse de la première série d'entretiens montre que la coordination entre les services des deux départements n'a pas fonctionné de manière satisfaisante durant la phase de démarrage. Elle s'est faite au coup par coup, en l'absence d'une véritable formalisation des procédures de collaboration permettant de définir conjointement les tâches respectives et d'affirmer une priorité en faveur d'une action adaptée et rapide en faveur des usagers du RMR.

Pour des raisons tout à fait explicites, l'implication du Service de l'emploi dans le dispositif a été relativement tardive. Comme le souligne le récent rapport de l'OCDE<sup>2</sup>, le rôle de l'ORP dans la structure vaudoise reste ambigu : « L'Office continue d'avoir financièrement intérêt à se préoccuper essentiellement des bénéficiaires de l'assurance chômage. » La mise en œuvre de mesures d'insertion professionnelle à l'intention de la population RMR n'a pas été immédiatement ressentie comme une priorité par les responsables du Service de l'emploi. Les incidences sur la dynamique de la mise en œuvre des mesures d'insertion ont été négatives.

Le Comité de pilotage est le responsable de la cohérence globale du dispositif. En tant que producteur de « directives », il doit donner un message clair à l'ensemble des opérateurs du dispositif. Le flou de la loi en ce qui concerne les notions d'insertion et de contrat, les instances de coordination ou encore le rôle ou le statut des organismes prestataires de mesures a multiplié les tâtonnements et les ajustements et compliqué la gestion du dispositif. Dans la phase de démarrage, le pilotage du dispositif a souffert d'un déficit de définition de priorités, de formulation d'objectifs, de problèmes de coordination, de circulation de l'information et d'une insuffisance en matière d'outils de contrôle. Le temps nécessaire à la gestation de nouvelles pratiques a sans doute été sous-estimé. Le processus d'apprentissage

collectif inhérent à la nouveauté du dispositif a été relativement long. Le COPIL a insuffisamment anticipé les difficultés du processus de démarrage et les contraintes du terrain dues en partie à la modestie des moyens engagés et à la surcharge de travail découlant de la mise en œuvre du dispositif et de son caractère expérimental.

... pour certains types de ménages le montant du forfait a atteint des niveaux extrêmement faibles, les usagers se concentrant dès lors plus sur leurs difficultés économiques que sur leurs projets de réinsertion....

La restructuration du fonctionnement du Comité de pilotage interviendra finalement au terme de la première année de fonctionnement. La coordination entre les deux services (SDE et SPAS) a pu être progressivement ajustée. Cependant, l'évaluation a pu mettre en évidence d'autres problèmes: la circulation de l'information entre le COPIL et les CSR est restée laborieuse; chargé de la direction opérationnelle du dispositif, le Comité de pilotage ne s'est pas doté d'un système d'information lui permettant d'avoir une vision globale du fonctionnement et de contrôler efficacement la gestion du dispositif.

#### **Contrôle de la gestion et coûts du dispositif**

La notion de contrôle apparaît tout entière sous le signe de l'ambiguïté. On peut lui attribuer des significations diverses. Nous nous sommes intéressés à celles qui mettent l'accent sur la maîtrise de l'information en vue d'évaluer le fonctionnement du dispositif. Parmi les outils de contrôle, trois d'entre eux se dégagent au niveau de la mise en œuvre du RMR: le tableau de bord, le système de comptabilité et l'évaluation elle-même.

Le *tableau de bord* peut être défini comme un ensemble d'informations permettant l'élaboration d'in-

dicateurs (entrées dans le dispositif, taux de sortie, taux de contractualisation, etc.) susceptibles de mesurer les performances du dispositif. Sur ce plan, les informations disponibles sont restées longtemps bien en deçà des intentions de départ. Les premiers tableaux statistiques d'ensemble ne seront publiés qu'en juillet 1999.

Le *système de comptabilité* du RMR est insatisfaisant. La compétence et la disponibilité des personnes rencontrées pour cette évaluation ne donnent à craindre aucun manquement dans le contrôle, par les autorités cantonales, de l'utilisation des budgets. Cependant, l'absence d'une comptabilité analytique rend pratiquement impossible l'estimation du coût global réel du RMR. C'est seulement depuis cette année que ce système devra être mis en œuvre.

Notons encore que, bien qu'elle soit la plus aboutie des bases de données relatives au système RMR, la fiabilité des statistiques du logiciel « Progrès\* » est parfois partiellement remise en cause bien au-delà de la phase de démarrage. Un document interne émanant du secrétariat général du DSAS (juin 1999) met en avant les faits suivants, auxquels des mesures de contrôle dans les CSR sont supposées mettre fin à moyen terme: tous les champs documentés dans l'application « Progrès\* » ne sont pas encore fiables en raison du non-respect ou de l'imprécision des règles de gestion des dossiers; certains champs peuvent ne pas être renseignés sans que cela bloque l'application « Progrès\* ».

Il s'agit toutefois davantage d'une contestation de la fiabilité des données personnelles des usagers du RMR que de celle des informations ayant trait aux montants des prestations financières qui leur sont versées, ne serait-ce que parce que ces derniers font l'objet de contrôles réguliers au contraire d'autres champs, moins utilisés par les analystes.

Les responsables du système RMR sont unanimement d'avis qu'il est indispensable d'améliorer la saisie et le traitement des informations nécessaires pour évaluer systématiquement les performances du dispositif. Cependant, on doit s'inquiéter sur les lenteurs des réajustements. A titre d'exemple, rappelons que la variante 1 (avril 1997) du budget 1998 prévoyait quelque 57,5 millions de francs pour les aides financières liées au RMR, 3,5 millions pour l'aide à la réinsertion sociale\* et 6,9 millions pour les mesures d'aide à la réinsertion professionnelle\*. La sous-estimation relative au montant global des aides financières est

importante (environ 25 millions de francs). Elle témoigne de l'absence d'indicateurs permettant de réaliser une prévision financière raisonnable : inexistence d'indicateurs dans l'application «Plasta\*» permettant une connaissance des populations en situation d'accès au RMR, sous-estimation de la durée de prise en charge, sous-estimation de l'augmentation des arrivées dans le RMR, méconnaissance du potentiel d'usagers ASV transférables au RMR, etc.

Lenteurs, manque de coordination, absence d'indicateurs de réalisation, incapacité à traduire rapidement des décisions annoncées au profit des usagers, en particulier sous l'angle de l'offre de mesures actives, absence d'outils de management adaptés, etc. C'est souvent dans les conditions de mise en œuvre que l'énergie des grandes décisions se perd.

L'évaluation elle-même s'est heurtée à deux obstacles importants : ceux liés à une pratique de gestion apparemment familiarisée avec la définition d'objectifs opérationnels et qui a interdit toute mesure effective d'une efficacité définie classiquement comme la mesure du rapport entre les résultats obtenus et les objectifs préalablement fixés ; des obstacles techniques liés aux lacunes du système d'information.

En dépit de ces limites, l'évaluation du RMR constitue une innovation importante. Un saut qualitatif a été rendu possible dans la connaissance des populations les plus précarisées et dans l'appréciation des principaux enjeux de la politique sociale du canton. Elle a permis notamment de donner le point de vue des usagers et de réunir un maximum d'informations sur l'impact du dispositif sur les conditions d'existence et les ressources des usagers. Elle a permis également de rendre compte de l'évolution du dispositif dont le fonctionnement a été considéré comme un processus d'apprentissage collectif. Ce sont ces dimensions de l'analyse que nous allons maintenant aborder.

### **Instauration d'une inégalité de traitement entre usagers**

L'analyse du fonctionnement du RMR sur le terrain met en évidence l'existence de plusieurs aspects qui nuisent à une prise en charge efficace des usagers. Ces problèmes induisent, plus ou moins directement, une inégalité de traitement entre les usagers. Les difficultés principales sont les suivantes : la diversité des pratiques

dans l'utilisation des instruments de la prise en charge, l'utilisation des mesures, la multiplicité des modalités de collaboration entre les CSR et les ORP, ainsi que la relation problématique entre le SPAS et les CSR. Nous focaliserons notre attention sur les deux premiers points.

### **Instruments de la prise en charge : diversité des pratiques**

De manière générale, nous avons constaté une grande diversité des pratiques en ce qui concerne tant l'utilisation des *instruments de la prise en charge* (les critères d'orientation\*, le bilan social\*, le contrat, la prise en charge mixte, le forfait) que les modalités de collaboration entre les divers acteurs du terrain. Cet état de fait entraîne une application des principes du RMR propre à chaque région.

En particulier, pour ce qui est de l'orientation entre les deux filières de réinsertion (sociale et professionnelle), la coexistence du critère d'aptitude au placement\* et celui du régime de provenance (ASV, LACI, etc.) entraîne des pratiques variables d'une région à l'autre. Il arrive que la notion même d'inaptitude, déclarée ou estimée, soit diversement définie. Quant à l'interprétation du *continuum\** (modalités et critères de passage entre les filières sociale et professionnelle), elle est envisagée de manière plus ou moins souple selon les régions avec pour conséquence que chaque ORP fixe un seuil différent pour prendre en charge les personnes en réinsertion professionnelle\*. Le critère de plaçabilité est en effet appliqué plus ou moins strictement selon les régions. Le type de collaboration entre le CSR et l'ORP influence directement les pratiques d'orientation entre les filières sociales et professionnelles : plus la collaboration est intense, moins le critère d'aptitude fait foi.

Concernant le *bilan social\**, les assistants sociaux cautionnent l'abandon de sa version courte, celle-ci étant jugée impropre à l'orientation entre les deux filières. Quant à la version longue du bilan social\*, elle n'est que partiellement, voire pas du tout, utilisée selon les avantages que lui reconnaissent les assistants sociaux et, de manière plus générale, en fonction de leur degré d'adhésion aux principes du dispositif.

Concernant le montant du *forfait*, plusieurs acteurs de CSR relèvent que pour certains types de ménages il a atteint des niveaux extrêmement faibles, les usagers se concentrant dès lors plus sur leurs difficultés écono-

miques que sur leurs projets de réinsertion. Ce problème financier encouragerait le travail au noir et ce d'autant plus que les *gains intermédiaires* constituent un critère d'exclusion du dispositif, l'assouplissement à 15 heures par semaine n'étant pas considéré comme une amélioration suffisante. Cette *question des gains intermédiaires* est présentée, par l'ensemble des professionnels du terrain, comme *un des problèmes majeurs du dispositif* en ce sens que leur limitation entraîne un affaiblissement de la relation avec le monde du travail.

Le contrat est une des innovations majeures du RMR. L'idée consistant à subordonner le droit au forfait à la signature par le bénéficiaire potentiel d'un contrat est née d'un compromis entre deux analyses des causes de la précarité : l'une privilégie les comportements sociaux ou les handicaps propres à la personne pour expliquer la précarisation ; l'autre met l'accent sur l'incapacité actuelle des systèmes économiques et sociaux à garantir l'intégration de l'ensemble de la population active dans la production. Dans la première approche, le contrat est légitimé en tant que moyen de contrôle et d'incitation de l'usager jugé responsable de sa propre situation et à qui il est demandé un effort pour s'insérer ; dans le deuxième cas de figure, c'est la société qui doit rendre des comptes et créer une offre d'insertion à destination des victimes de la crise et du changement technologique.

Dans le cadre du RMR vaudois, la notion de contrat d'insertion\* tente une synthèse de ces deux approches. Le forfait est accordé sur demande signée du requérant qui s'engage par écrit (contrat d'engagement\*) à participer activement à sa réinsertion selon des modalités à définir ultérieurement dans un contrat d'insertion\* (art. 10, 11, 12 de la LEAC). Le contrat d'engagement\* joue ainsi le rôle d'instrument de responsabilisation de l'usager. D'un autre côté, l'exposé des motifs témoigne d'une prise de conscience de l'existence d'un nouveau profil de gens démunis auxquels on ne peut imputer la responsabilité de leur situation.

Force est de constater que le *contrat*, de façon générale, soit n'a pas été réalisé, soit a été établi comme une simple formalité administrative. Concernant le contenu du contrat, les objectifs sur lesquels il est conclu sont divers d'un CSR à un autre. Certains travailleurs sociaux contractualisent ainsi sur des démarches quotidiennes (par exemple, se rendre chez le médecin, reprendre contact avec la famille, etc.),

alors que d'autres ne le font que s'il y a mesure et par là implication d'un tiers (le prestataire de mesures). On remarquera que l'ambiguïté de la notion de contrat est encore accentuée par le nombre de contrats possibles. Il existe ainsi plusieurs types de contrat : d'engagement\*, sur un objectif d'insertion\*, sur une mesure et avec un prestataire de mesures. Ceux-ci peuvent, pour un même usager, s'élever à quatre. Cette multiplicité entraîne une dilution de la valeur du contrat. Quant à l'utilisation de ce dernier dans le cadre du suivi professionnel (ORP), elle est inexistante.

On remarquera encore à ce propos que le législateur a pris soin de distinguer le *contrat d'insertion\** du *droit à la prestation financière*. Le contrat d'insertion\* ne serait alors qu'une expression possible de l'engagement de principe. Cependant, pour que « l'engagement » soit effectivement réalisé, encore faudrait-il que le dispositif RMR puisse offrir les mesures d'insertion adaptées aux besoins des usagers, en volume, en diversité et en qualité. Enfin, l'observation a aussi montré la diversité des degrés de vulnérabilité des bénéficiaires du RMR : certains usagers ne requièrent pas de mesures particulières si ce n'est une aide financière *et* transitoire ; d'autres cumulent une série de problèmes sociaux ou psychologiques, liés à leurs trajectoires de vie ; ils peuvent également avoir des difficultés liées à la santé ou à l'illettrisme. Nous avons suggéré de *clarifier l'utilisation de la notion de contrat et de renforcer les mécanismes d'ajustement de la demande à l'offre* d'insertion.

### L'utilisation des mesures d'insertion

De manière générale, l'offre de mesures est intervenue tardivement dans la mise en œuvre du dispositif. Pour ce qui est des *mesures de réinsertion sociale\**, on constate une sous-utilisation de l'offre à disposition. Cette sous-utilisation exprime, au niveau pratique, la difficulté, pour les travailleurs sociaux intéressés par les mesures, de dégager suffisamment de temps pour prendre connaissance de ces dernières, voire y accompagner des usagers. Elle rend compte aussi de la faible adhésion de certains assistants sociaux aux principes du RMR et/ou du continuum\* et, par là, aux contenus et à la pertinence des mesures sociales.

En ce qui concerne les *mesures de réinsertion professionnelle\**, les conseillers ORP soulignent à la fois le nombre très insuffisant d'ETS (emplois temporaires subventionnés) et une palette trop peu diversifiée du type de mesures à disposition en comparaison des

possibilités qui existent dans le cadre LACI. Le manque de mesures professionnelles incite ainsi certains conseillers à envoyer des usagers dans des mesures sociales.

Pour ce qui est des *mesures mixtes\* et communes\**, le SPAS et le SDE travaillent à leurs développements dans l'idée d'améliorer la réalisation du continuum\*. Celles qui sont à disposition sont apparemment très peu utilisées en raison d'une mauvaise connaissance de la part des assistants sociaux ou alors de leur assimilation à des mesures d'insertion sociale. La *collaboration entre ORP et CSR* est généralement décrite comme bonne. Cependant, les modalités concrètes de collaboration illustrent des manières diverses de procéder qui amènent à nuancer les constats. La diversité des pratiques peut principalement s'expliquer par le degré d'adhésion au dispositif de la part du CSR et de l'ORP ainsi que par la taille et la proximité géographique des deux structures.

Concernant le *statut des prestataires* de mesures de réinsertion, les relations entre le SDE et les organismes qui s'occupent de la filière professionnelle se déroulent sans problèmes particuliers en raison de l'habitude qu'ont les deux parties de travailler ensemble dans le cadre LACI. La majorité des responsables de mesures sociales regrettent par contre l'absence de garantie en matière de financement de la part du SPAS et la précipitation dans laquelle a eu lieu l'appel d'offre. Ils apprécient en revanche le fait que le SPAS ne leur impose pas une définition précise de la réinsertion sociale\*, encourageant ainsi une démarche expérimentale quant au contenu des mesures.

### La satisfaction des usagers

Au 31 mai 1999, 4520 personnes percevaient le RMR. Une majorité d'entre elles sont des personnes seules, âgées de moins de 45 ans et vivant dans les zones urbaines où le taux de chômage est le plus élevé. 40 % des usagers vivent à Lausanne. Un peu moins de la moitié (44 %) des usagers du RMR sont de nationalité étrangère. Les femmes représentent 38 % de l'effectif total. Deux tiers d'entre elles sont célibataires, divorcées, séparées ou veuves. Les chemins qui mènent au RMR sont souvent constitués d'un enchaînement de ruptures professionnelles et/ou familiales. Avec les conjoints et les personnes à charge, ce sont près de dix mille personnes qui sont actuellement concernées par

la prestation.

### Les profils socio-démographiques : des populations hétérogènes, des degrés de vulnérabilité diversifiés

L'enquête a mis en évidence une forte diversité de situations des populations au bénéfice du RMR pouvant résulter de la diversité de leurs trajectoires, de leurs caractéristiques socio-démographiques et de leurs ressources culturelles et sociales. Le croisement des divers attributs permet d'appréhender différents groupes de population plus ou moins vulnérables.

Le *premier groupe*, qui représente 38,4 % des per-

... le contrat, de façon générale,  
soit n'a pas été réalisé, soit a  
été établi comme une simple  
formalité administrative ...

sonnes enquêtées, est constitué d'usagers vivant dans des situations de *forte vulnérabilité sociale*: leurs ressources financières sont celles que peut leur procurer le RMR; leurs niveaux de formation sont relativement faibles; la valeur de ces personnes sur le marché de l'emploi est généralement faible en raison de leurs niveaux de formation et/ou de leur âge; elles sont dans des situations de grand isolement social; enfin, elles sont plus souvent connues des services d'assistance sociale que celles des autres groupes. Ce sont des personnes couplant souvent des situations de rupture professionnelle et de rupture familiale. Ils proviennent souvent de l'aide sociale vaudoise ou du régime « Bouton d'Or », antérieur au RMR. Ce groupe recoupe deux tranches d'âge différentes: les très jeunes (18-25 ans) et les plutôt âgés (50-65 ans). Les femmes et les étrangers sont légèrement surreprésentés dans ce premier groupe.

Un *deuxième type* d'usagers représente environ 25 % de l'échantillon. Il s'agit d'une catégorie de personnes moins désocialisées que celles du groupe précédent. Enfin, le *troisième type*, qui regroupe 37 % des bénéficiaires, est constitué par des individus qui disposent d'atouts professionnels et sociaux. Il s'agit le plus souvent de personnes ayant un niveau de formation élevé, plutôt jeunes (25-35 ans) et dont le réseau social

semble plus étendu. Les sortants LACI et les ex-indépendants sont surreprésentés dans ce troisième groupe dont le potentiel d'insertion est relativement élevé.

### **Une appréciation globalement positive, des sorties durables**

Une impression générale de satisfaction se dégage, tout d'abord, de l'examen des réponses des usagers aux questions leur demandant d'exprimer un jugement global sur le dispositif. Cependant, une insatisfaction apparaît lorsqu'ils sont amenés à se prononcer sur des aspects plus concrets.

...les usagers sont encore  
43,4 % à se considérer  
comme «étiquetés» en tant  
que «Rmistes»...

Le RMR a été conçu par le législateur comme un droit subjectif permettant à l'usager de dépasser le statut d'assisté. Sept usagers sur dix (80 % lors de la première vague) se perçoivent eux-mêmes non pas comme des «assistés», mais comme des sujets de droit. Ils sont aussi environ sept sur dix à considérer que le RMR est «une bonne chose», un instrument leur procurant le sentiment rassurant «qu'on s'occupe de leur situation». De plus, l'attitude et la compétence des travailleurs sociaux sont jugées favorablement par environ trois quarts des usagers. Bref, les usagers considèrent que le RMR constitue un droit qu'ils peuvent faire valoir facilement et qui les libère du sentiment négatif d'être assistés même s'ils sont encore 43,4 % à se considérer comme «étiquetés» en tant que «Rmistes».

Ces projections stigmatisantes, qui trouvent leur expression dans un fort sentiment d'absence de reconnaissance sociale, neutralisent partiellement l'impression d'une opinion d'ensemble positive. Une insatisfaction apparaît aussi lorsque les usagers du RMR sont appelés à se prononcer sur les montants de l'aide financière ou sur l'offre d'insertion. Une partie de l'enquête portait, en effet, sur la satisfaction relative aux conditions de vie (revenu, logement, santé, sociabilité, etc.) et aux instruments du RMR (aide financière, mesures

d'insertion, etc.). En dépit de ces insuffisances, ils sont 44,5 % à penser (64 % lors de la première vague) que le dispositif fonctionne de manière efficace. Seuls 15,9 % (1<sup>re</sup> vague, 6,1 %) expriment un avis contraire.

L'un des objectifs majeurs du RMR est la réinsertion, notamment professionnelle, d'où l'attention accordée aux flux de sortie du dispositif, ceux-ci pouvant prendre valeur de «test d'efficacité». Parmi les 930 usagers interrogés six mois après le démarrage du dispositif, 10,7 % ne percevaient plus, au moment de cette première vague, de prestations financières. A la fin de l'année 1998, ce chiffre était monté à 27,1 %. La troisième vague d'enquête révélait un taux de sortie de 42,2 %. Ce chiffre montre une indiscutable progression des taux de sortie, même si le maintien dans la prestation a été permanent pour 52,8 % des premiers allocataires durant les dix-huit mois de l'enquête. Quels sont les principaux motifs de sortie? Les sorties sont-elles durables? Le RMR y est-il pour quelque chose ou doit-on ces sorties à une simple amélioration de l'environnement économique général?

43,7 % des usagers qui sont sortis du dispositif affirment avoir trouvé un travail à plein temps (29,1 %) ou à temps partiel (14,6 %) par leurs propres moyens. 17,3 % ont déclaré une sortie vers un autre régime (AI, AVS, ASV). 10 % disent avoir trouvé un travail à plein temps (6,1 %) ou à temps partiel (3,9 %) grâce au RMR. Ce sont les trois motifs les plus importants de sortie parmi une série incluant notamment l'augmentation des ressources du ménage, les changements de situation familiale, les problèmes liés à l'application du contrat d'insertion\* ou d'autres motifs non spécifiés.

53,7 % des sortants, soit 22,7 % de l'échantillon total, ont trouvé un emploi. Il n'existe pas de corrélation statistiquement significative entre la sortie et le suivi d'une mesure d'insertion. Néanmoins, un peu plus du tiers des usagers ayant trouvé un emploi (grâce au RMR ou par leurs propres moyens) pensent que le dispositif RMR a augmenté, directement ou indirectement, les chances d'engagement. Le dispositif y est pour quelque chose : le RMR procure des ressources sûres et permet une recherche d'emploi plus active. Pour un nombre plus réduit d'usagers, il a permis l'accès direct à un emploi.

Si le RMR a une incidence sur la sortie, le taux de celle-ci est *principalement corrélé avec le degré de vulnérabilité sociale* des usagers. Les usagers à faible vulnérabilité enregistrent un taux de sortie de 15 % supérieur à

la moyenne et de 25 % supérieur à celui des usagers à forte vulnérabilité sociale. Les personnes mariées sont plus fortement représentées (en termes relatifs) dans le groupe des sortants que les usagers ayant connu une rupture conjugale. Ce sont plutôt des personnes jeunes, avec une meilleure formation et n'ayant pas un passé assistanciel important. Les indépendants et les sortants LACI y sont surreprésentés. En revanche, la probabilité de sortie vers l'emploi est plus faible pour les anciens usagers de l'ASV, ainsi que pour ceux ayant un passé assistanciel plus lourd, une santé médiocre et un faible réseau relationnel.

71 % des usagers sortis du dispositif lors de la première vague n'y étaient pas revenus dix-huit mois après. 87 % des sortants de la deuxième vague n'y étaient pas revenus lors de la troisième vague. Ces résultats sont confirmés par les perceptions des usagers : ils sont 82 % à penser que leur sortie est durable.

#### **Deux points critiques : le montant de l'aide et l'offre d'insertion**

Le montant de l'aide financière est objectivement et subjectivement modeste. 59 % des usagers disent disposer, au sein de leur *ménage*, de juste ce qu'il leur faut, même s'il est parfois « difficile de nouer les deux bouts ». 12 % affirment que le *revenu du ménage* permet de faire face, dans de bonnes conditions, à leurs dépenses. En revanche, l'enquête révèle que 29 % des ménages touchés par le RMR se sentent complètement dépassés ou « doivent faire des dettes pour arriver à tourner ».

Même si l'aide financière permet de couvrir un certain nombre de besoins de base, la situation financière ressentie par les usagers reste fragile : à la première et à la deuxième vague d'enquêtes, ils étaient 60 % à considérer que le RMR ne permettait pas à *lui seul* de couvrir l'ensemble de leurs besoins financiers. La diminution des prestations intervenue au début de l'année 1999 a fait monter ce chiffre à 69,6 %. Ce sont les couples avec deux enfants et plus, ainsi que les personnes divorcées (sans ou avec enfants) qui déclarent avoir le plus de difficultés. 45 % des usagers du RMR ont vu leur situation financière se dégrader depuis leur entrée dans le RMR. Cependant, l'appréciation de l'évolution de la situation financière durant les dix-huit mois de l'enquête varie fortement en fonction de leur situation par rapport au dispositif. Parmi ceux qui sont restés dans le RMR, on en retrouve 59,3 % à se sentir plus

insatisfaits par rapport au moment où ils sont entrés et seulement 9,3 % se disent « plus satisfaits ». En revanche, 49 % des usagers qui sont sortis du dispositif se sentent plus satisfaits par rapport au moment où ils y sont entrés.

Le dispositif RMR est constitué d'une aide financière, mais aussi par des mesures d'insertion sociale et professionnelle dont l'accès se matérialise par un contrat. La majorité des usagers considère favorablement la « philosophie » de ces outils. Cependant, leur mise en œuvre reste, à leurs yeux, insuffisante.

58 % des usagers considèrent que les mesures d'insertion sont *utiles* ; cependant, environ un tiers des bénéficiaires pensent aussi que ces mesures sont mal encadrées et que les activités proposées sont peu intéressantes. A noter que deux ans après le démarrage du dispositif, un tiers des usagers déclarent ne pas avoir d'opinion sur ces questions. Ils veulent « voir pour juger ». Or, l'offre de mesures d'insertion reste très insuffisante en regard des attentes. A l'occasion de la troisième vague d'enquêtes, seuls 38,9 % des usagers avaient pu avoir accès à une mesure d'insertion. Cependant, un peu plus du tiers (35,5 %) déclarent que le RMR augmente (a augmenté) leurs chances de trouver un travail (à temps plein ou à temps partiel), alors que 64,5 % sont d'avis contraire.

Le fonctionnement du dispositif RMR a été marqué, jusqu'à maintenant, par une application relativement rigide du principe de non-concurrence\*, mais aussi par une difficulté à se connecter de manière dynamique aux entreprises et aux associations. Cette situation tend à limiter l'offre d'insertion, ce qui peut conduire le RMR vers une impasse. La rigidité d'application du principe de non-concurrence\* ne favorise, en effet, en rien l'insertion des usagers et ne fait qu'augmenter les coûts à long terme du dispositif.

Les activités organisées dans le cadre d'organismes ou de sociétés de taille modeste (associations, cercles, etc.) et ne correspondant pas à un « projet d'entreprise » à but lucratif, mais répondant plutôt à une finalité d'insertion, organismes agréés par le service compétent, sont considérées comme non concurrentielles. Les activités individuelles, transitoires, caractérisées par la non-continuité de la production d'un bien ou d'un service, mais subordonnées à un parcours d'insertion doivent être considérées comme non concurrentielles (exemples, travaux de couture dans une institution de

bienfaisance, fabrication et vente de bougies de Noël, etc.). Enfin, les critères d'encadrement, de requalification des usagers et d'évaluation des prestataires devraient prévaloir dans les activités correspondant à des projets d'entreprise : une activité « non concurrentielle » serait ainsi redéfinie comme celle qui est réalisée dans un cadre professionnel permettant une requalification de l'usager et répondant à des critères d'évaluation des prestations.

La reconnaissance du droit à l'insertion procède nécessairement, à notre sens, des intentions du législateur et de la liaison qu'il a voulu établir entre l'insertion proprement dite et l'accès au forfait RMR. Apparemment, les mesures d'insertion sont placées au même niveau juridique que l'aide financière. Cependant, les pratiques actuelles n'érigent pas expressément le droit à l'insertion socioprofessionnelle au nombre des droits sociaux. Le double droit ouvert par le RMR : droit au forfait et droit à l'accès à des mesures d'insertion, devrait être affirmé plus explicitement.

Le droit fondamental serait le droit à l'insertion ; le droit à l'allocation en constituerait un premier volet ouvrant les suivants relatifs à l'accès à des mesures d'insertion. On se rapprocherait ainsi de certaines pratiques actuelles : un droit automatique à l'allocation, sans obligation faite aux demandeurs d'une contrepartie immédiate. Une telle visée serait compatible avec celle d'une harmonisation des régimes et l'ouverture du RMR à d'autres publics (notamment les personnes actuellement à l'ASV « en complément de revenu », celles bénéficiant d'aides ponctuelles en attente que des prestations d'assurance soient versées, femmes enceintes). Sur ce plan, les recommandations envisagées visaient essentiellement à généraliser et à dynamiser les acquis des « bonnes expériences » de prise en charge.

### **En guise de conclusion : améliorer l'offre d'insertion, un enjeu majeur**

La question fondamentale posée à ce stade à la protection sociale vaudoise est de savoir si elle veut consolider la démarche initiée consistant à articuler une garantie de ressources minimales à des mesures d'insertion dans une logique d'ouverture croissante à la société civile ou si elle veut revenir à des modalités d'action sociale plus traditionnelles, purement indemnitrices, transitoires et assistancielles.

Le jugement que nous avons esquissé sur les forces et les faiblesses du dispositif, sur les obstacles qui entravent sa bonne marche, nous conduit à proposer une série de réflexions. Face aux alternatives actuelles, l'architecture globale du dispositif garde toute sa pertinence. La philosophie générale du dispositif doit rester inchangée. Les recommandations que nous avançons (une cinquantaine) devraient contribuer à la fois à consolider les instruments du dispositif, à renforcer la capacité managériale des opérateurs et à réaffirmer les droits des usagers, donnant ainsi davantage de chances à l'insertion des personnes les plus menacées par l'exclusion sociale.

Dans le cadre de l'évaluation, nous avons développé et détaillé cinq axes majeurs et complémentaires de réflexion :

- Mettre en place une stratégie cantonale de prévention et de lutte contre l'exclusion et la pauvreté : il s'agit de recomposer les régimes d'aide sociale, de clarifier les finalités du dispositif, mais aussi de mobiliser les ressources.
- Consolider les droits des usagers : il est indispensable d'instaurer clairement un droit à l'accès à des mesures d'insertion. L'égalité de traitement des usagers doit être assurée.
- Renforcer la régionalisation de l'action sociale, améliorer la collaboration interinstitutionnelle, consolider le partenariat Etat-régions : le rôle des Centres sociaux régionaux doit être renforcé. La gestion territoriale du dispositif offre une possibilité plus efficace de mobilisation des ressources actuelles.
- Améliorer l'opérationnalité du dispositif : améliorer les fonctions de prise en charge et de suivi des usagers, renforcer les ressources humaines, développer les outils de gestion.
- Dynamiser l'offre de mesures actives : renforcer le partenariat Etat-société civile. Les entreprises et les milieux associatifs sont des partenaires décisifs dans la volonté d'élargir l'offre d'insertion (volume, diversité et qualité des mesures). Ils doivent être davantage associés au dispositif RMR.

Ce dernier point mérite quelques prolongements. Pour une majorité d'usagers, le RMR n'a pour l'instant pas assuré la transition vers l'intégration qui était sa voca-

tion première. Il est vrai que l'insertion tente de réaliser un pari ambitieux consistant à réaliser une re-socialisation des individus basée sur de nouvelles pratiques institutionnelles. Cependant, les pratiques censées supporter l'insertion (bilan social\*, contrat, mesures, etc.) sont restées, durant la période d'évaluation, labiles, instables et insuffisantes si on les compare aux institutions qui structurent la vie ordinaire des individus et en particulier celle de l'emploi salarié. Pour la majorité des usagers, le RMR conduit vers un état transitoire-durable : en situation d'insertion, les usagers du RMR gardent un statut intermédiaire entre l'exclusion et l'intégration socioprofessionnelle.

Certes, le droit à l'insertion ne se décrète pas. La politique d'insertion doit agir à la fois au niveau de l'offre et de la demande de mesures. Agir sur l'offre, c'est agir sur les structures sociales et économiques qui régissent l'offre de mesures d'insertion. C'est renforcer le partenariat pouvoirs publics/société civile dans la lutte contre l'exclusion. Simultanément, il faudrait préciser les règles du jeu sous l'angle de la demande des usagers. Une meilleure information des usagers sur le contenu des mesures d'insertion est nécessaire. Il est urgent aussi de mieux définir les notions de contrat et de contre-prestation. Les actions au niveau de l'offre et de la demande sont complémentaires : leur convergence doit permettre d'éviter le piège de l'assistancialisme.

Effort légitime pour casser l'image traditionnelle ou le stigmatisme de l'assisté qui vit « en parasite », en bénéfi-

ciaire passif d'un secours, l'introduction des notions de contrepartie et de contrat dans l'action sociale s'estompe en pratique trop souvent, à défaut d'une offre de mesures conséquente, au profit d'une notion, plus traditionnelle, qui est celle du *suivi social* de l'utilisateur. Le dispositif RMR doit rapprocher l'offre de mesures d'insertion des besoins des usagers, en terme de volume, de diversité et de qualité. Si l'offre d'insertion professionnelle n'est pas dynamisée et renforcée, le RMR risque de devenir, de plus en plus, un instrument de *gestion du non-emploi* à travers la multiplication d'activités assistancielles qui s'inscrivent dans le vide de l'insertion professionnelle, en essayant tout simplement de la faire oublier...

Le diagnostic et les recommandations élaborés devraient mériter réflexion. L'évaluation a permis, tout d'abord, une opération de visibilité sur les populations précarisées, sur leurs conditions d'existence et sur leurs propres perceptions, attentes et attitudes. Nous avons cherché à donner une vue globale, à la fois qualitative et quantitative, des impacts sociaux du dispositif. Elle a permis aussi de rendre compte du fonctionnement du dispositif dont la mise en œuvre a été considérée comme un véritable processus d'apprentissage collectif. Il est vrai que ces recommandations ne sauraient résumer le point de vue de tous les points de vue. Elles ne sont là que pour aider à reconstituer d'autres possibles. Elles devraient servir, tout d'abord, à encourager le débat et la culture démocratique de ce débat.

■

## Notes

1. A. Cunha, Y. Favia, S. Pellaton Leresche, Ch. Mager, S. Stofer (1999), L'évaluation du RMR, Institut de géographie de l'Université de Neuchâtel, Institut de recherche sur l'environnement construit, EPFL, 301 p.
2. OCDE (1999), Combattre l'exclusion, L'aide sociale au Canada et en Suisse, vol. 3, Paris.

## Glossaire

### Le principe de non-concurrence

Employeurs et syndicats s'inquiètent de la question de la concurrence des mesures actives sur le marché du travail. Le principe de non-concurrence est destiné à éviter la compétition avec le marché primaire ou marchand du travail. Pour traiter le problème de la concurrence marché primaire/marché secondaire (mesures d'insertion) du travail, le canton de Vaud a mis en place

une commission composée de représentants des syndicats, des employeurs, des communes et du canton.

Cette commission évalue le degré de concurrence qui peut être jugé acceptable. Certains pourraient craindre que le subventionnement d'emplois temporaires se fasse au détriment de l'emploi d'autres travailleurs.

**Mesures de réinsertion sociale**

Une mesure de réinsertion sociale est une prestation visant à aider le bénéficiaire à développer les moyens nécessaires à sa réinsertion professionnelle. Elle a également pour but d'éviter que le bénéficiaire entre dans un processus de marginalisation et d'exclusion.

**Mesures de réinsertion professionnelle**

Une mesure de réinsertion professionnelle est une prestation visant à aider le bénéficiaire à retrouver un emploi.

**Mesures communes**

Ce sont des mesures organisées dans une structure pouvant accueillir à la fois des bénéficiaires en réinsertion sociale et des bénéficiaires en réinsertion professionnelle. Le contenu est le même pour tous.

**Mesures mixtes**

Ce sont des mesures organisées dans une structure pouvant accueillir à la fois des bénéficiaires en réinsertion sociale et des bénéficiaires en réinsertion professionnelle. La structure est la même pour tous, mais les activités sont différentes.

**Le contrat d'engagement**

Le contrat d'engagement est signé au moment de la demande pour obtenir le RMR. Il atteste de la volonté de l'utilisateur de participer activement à sa réinsertion.

**Le contrat sur une mesure**

Il est signé par le bénéficiaire au moment de l'octroi d'une mesure.

**Le bilan social**

Le *bilan social court* a été conçu pour orienter, à l'entrée dans le RMR, les usagers entre les deux filières de réinsertion.

Le *bilan social long* est effectué par l'assistant social à l'entrée de la prise en charge par le CSR. Il doit permettre à l'assistant social d'effectuer un diagnostic des difficultés qui empêchent l'utilisateur de suivre une réinsertion professionnelle et faciliter la définition d'un projet d'insertion sociale qui comprend des objectifs et des délais.

**Le bilan professionnel**

Le bilan professionnel est effectué par le conseiller en placement à l'entrée de la prise en charge par l'ORP. Il retrace la trajectoire professionnelle de l'utilisateur et identifie les compétences, les connaissances et le projet professionnel de ce dernier.

**Critères d'orientation**

Les critères d'orientation désignent les variables sur la base desquelles s'effectue l'orientation entre les deux filières d'insertion. A l'entrée en vigueur du RMR, le critère était celui de l'aptitude au placement, les personnes déclarées aptes selon la définition de la LACI étaient adressées à l'ORP en vue d'une réinsertion professionnelle, alors que les personnes déclarées inaptées étaient prises en charge par les CSR dans le cadre d'une réinsertion sociale. Par la suite, le critère de la provenance de l'utilisateur a été également appliqué, les personnes venant de la LACI, du B.O. (Bouton d'Or) ou qui étaient ex-indépendants étaient orientées dans la filière professionnelle, les personnes issues de l'ASV (Aide sociale vaudoise) vers la filière sociale.

**Aptitude/Inaptitude au placement**

Il s'agit d'une notion juridique empruntée à la LACI (Loi fédérale sur l'assurance chômage). Est considéré comme apte au placement, tout demandeur d'emploi qui est en droit et en mesure d'accepter un emploi convenable qui lui serait assigné par un conseiller ORP. Inversement, est considéré comme inapte au placement, tout demandeur d'emploi qui n'est ni en droit ni en mesure d'accepter tout emploi convenable qui lui serait proposé.

**Le continuum**

Le continuum fait référence au fait que la réinsertion sociale est définie comme constituant un préalable à la réinsertion professionnelle qui elle-même doit mener à la réinsertion dans le marché du travail.

**Plasta**

Placement et statistique du marché du travail. Il s'agit d'une base de données comprenant des informations détaillées sur le marché du travail. Cette base de données est utilisée exclusivement dans les ORP. Toutes les personnes ayant bénéficié des prestations de l'Assurance chômage sont déjà inscrites dans cette base.

**Progrès**

Progiciel relatif à l'organisation et à la gestion de la régionalisation dans l'environnement social. Il s'agit d'une base de données informatique des dossiers RMR et ASV (Aide sociale vaudoise). Cette base de données est utilisée exclusivement dans les CSR. Toutes les personnes ayant formellement déposé une demande de RMR sont inscrites dans cette base. ■

RMR

## Dispositif d'avant-garde ou miroir aux alouettes ?

Par Rosanna Mazzi et Jean-Marie Béguin

*Praticiens chargés de l'application du RMR*

L'application du RMR est confiée aux Centres sociaux régionaux (CSR) et aux Offices régionaux de placement (ORP). Les CSR sont chargés de l'examen du droit à des prestations financières et au volet de réinsertion sociale. Les ORP sont responsables du volet de réinsertion professionnelle. En tant que praticiens d'un CSR, nous sommes amenés à recevoir et traiter les demandes de prestations financières de tous les requérants et à assurer le suivi de ceux qui sont orientés vers une réinsertion sociale.

### **La place du RMR dans le système de sécurité sociale**

Le système suisse de sécurité sociale est basé sur le principe de couverture de certains risques sociaux. Ce principe a mené à la mise en place des assurances sociales. Pour les personnes qui échappent à la couverture prévue, il existe un dernier filet : les dispositifs d'aide sociale qui se fondent sur le principe de couverture des besoins. Le RMR fait partie des dispositifs d'aide sociale, et cela entraîne diverses conséquences.

Le principe de couverture des besoins implique que le requérant fasse la preuve, de façon répétée s'il demeure un certain temps dans le dispositif, qu'il se trouve dans la détresse matérielle. Ce n'est pas spécialement valorisant. Quelles que soient les précautions prises, toute procédure d'examen du droit à une aide sociale est humiliante et beaucoup de requérants en éprouvent de la honte.

Dans le contexte actuel, cette caractéristique est aggravée par les discours très insistants et passablement médiatisés sur les abus. Il ne s'agit pas de faire de l'angélisme : tout dispositif – d'assistance, d'assurance sociale, d'assurance privée, etc. – comporte des risques d'abus. Il est cependant nécessaire de ne pas exagérer le phénomène et de rechercher le juste équilibre entre les vérifications nécessaires et le respect de la personne dépourvue de ressources, pour éviter que le requérant doive non seulement faire la preuve de son état de besoin, mais encore souffrir qu'on le soupçonne constamment de mentir. Force est de constater qu'actuellement ce juste équilibre est brisé par la faute d'une inflation des contrôles tatillons, qui donne à l'application du dispositif le caractère d'un exercice de haute voltige bureaucratique.

### **... une inflation de contrôles tatillons ...**

Le RMR est présenté comme une nouvelle formule permettant d'instaurer entre les bénéficiaires et l'Etat une relation de partenariat. Mais le fait que le requérant se trouve en situation de demander une aide pour la couverture de ses besoins vitaux crée un déséquilibre entre les parties qui nous fait grandement douter de la mise en place possible de cette relation de partenariat.

Dans notre pratique quotidienne, ce sont là des éléments dont il est primordial de tenir compte, si nous voulons éviter de nous trouver à côté de la réalité des personnes que nous avons en face.

## Les différences avec l'Aide sociale vaudoise (ASV)

Le RMR se différencie de l'ASV sur trois plans principalement.

La *non-remboursabilité* est une percée importante dans le domaine de l'aide sociale étant donné le poids symbolique et matériel que représente l'endettement auprès de l'Etat pour la couverture de ses besoins vitaux. Cependant, il nous paraît important de relever une confusion qui entoure cette avancée. Selon certains discours, cette non-remboursabilité implique que le RMR est un droit. Or, si l'aide sociale est un droit fondamental, inaliénable, dorénavant explicitement mentionné dans la Constitution fédérale, le RMR ne l'est pas : la loi et son règlement d'application prévoient même la possibilité de sa suppression.

Le *montant* des prestations est supérieur de 100 fr. à celui de l'ASV. Ce supplément est censé inciter les bénéficiaires à «participer à leur réinsertion».

Des *mesures de réinsertion* sont mises à disposition des bénéficiaires. Contrairement à ce que certains pensent, le dispositif ne prévoit pas de contre-prestations obligatoires. Cette option a clairement été écartée dans l'Exposé des motifs et projet de loi, ainsi que dans le débat parlementaire. Très schématiquement, les mesures se différencient entre mesures de réinsertion «professionnelles» et mesures de réinsertion «sociales». Les premières sont similaires à celles prévues dans la LACI ; les secondes sont assez difficilement descriptibles en quelques mots ; disons que les départements chargés de l'application du RMR (Département vaudois de la santé et de l'action sociale et Département de l'économie) ayant décidé qu'elles ne doivent «pas être qualifiantes» pour des raisons qui nous échappent, elles présentent pour une bonne part d'entre elles des dérives psychologiques et thérapeutiques.

## Aspects problématiques du RMR

### La conception du dispositif

Le bénéficiaire est au centre du dispositif, ce qui révèle une conception d'individualisation des problèmes socio-économiques. Or, il importe de rappeler que nous assistons depuis quelques années à une mutation des modalités de distribution des richesses, entraînant en

particulier une crise de l'emploi salarié, et non pas une épidémie de problèmes individuels ou de fainéantise. La pirouette tendant à faire porter la responsabilité de l'exclusion économique aux individus qui la subissent est dangereuse et mérite d'être dénoncée.

### La réinsertion

Etant donné la conception du dispositif, les mesures de réinsertion sont toutes dirigées vers le bénéficiaire. L'Etat intervient de moins en moins, compte tenu de la doctrine économique en vigueur, au niveau des mécanismes économiques et, en particulier, des modalités de gestion de la main-d'œuvre, qui génèrent pauvreté et précarité.

Dans ce contexte, il importe d'éviter les discours d'illusion et de s'abstenir d'attribuer aux mesures de réinsertion des vertus qu'elles ne peuvent avoir. En effet, si l'on fait porter la responsabilité de trouver «les portes de sortie» aux bénéficiaires et aux praticiens, on risque de créer une situation similaire à celle qui a été mise en place dans le cadre de la LACI : le principal «critère de performance» retenu pour les ORP est la durée moyenne de placement, plus vulgairement «la vitesse de sortie» du dispositif. Cela entraîne des pressions insupportables sur les praticiens qui se répercutent, forcément, sur les bénéficiaires, dernier maillon et le plus faible de la chaîne. La qualité des prestations en souffre énormément.

Dans le domaine du RMR, les tentatives d'introduction d'outils informatiques de contrôle du travail social et l'émergence du terme «indicateurs de performance» nous amène à adopter la plus grande prudence, car la même évolution est à craindre.

Cela étant posé, la mise à disposition de «mesures de réinsertion» est à saluer comme un progrès dans l'évolution des aides sociales, pour autant qu'un certain nombre de critères soient respectés.

La distinction entre mesures de réinsertion «professionnelles» et «sociales» ne s'est pas révélée judicieuse : elle est stigmatisante pour les bénéficiaires et elle produit plus de problèmes qu'elle n'en résout, en créant une vision compartimentée de la vie qui ne correspond pas à la réalité. Il serait opportun de la supprimer.

Tenant compte du fait incontournable que le modèle dominant d'intégration demeure l'activité profession-

nelle, ce qui ressort clairement des désirs exprimés par la majorité des bénéficiaires du RMR, il importe de développer les mesures qualifiantes et, en particulier, l'accès aux formations reconnues sur le marché de l'emploi, ce qui n'est malheureusement pas le cas actuellement.

A l'opposé, sont à éviter les mesures introduisant une concurrence avec l'emploi salarié. Dans d'autres pays européens, ce type de mesure a déjà fait la preuve de son inefficacité en termes d'insertion durable sur le marché de l'emploi et en termes de création d'emplois. Il a par contre permis de mettre à disposition de la main-d'œuvre à bon marché, voire gratuite, ce qui ne nous paraît pas être le but déclaré de l'opération.

Enfin, pour les personnes qui ne peuvent, pour diverses raisons, envisager un retour vers l'emploi, il y aurait lieu de mettre à disposition des offres valorisant leurs ressources et leur permettant d'accéder à des lieux et activités fréquentés par « Monsieur et Madame Tout-le-Monde », les ghettos étant à éviter dans toute la mesure du possible.

#### **Les montants**

Ces dernières années, les budgets consacrés à l'aide sociale sont remis en cause avec une certaine constance. Rappelons que, jusqu'en 1997, le canton de Vaud disposait d'une aide financière dite « Bouton d'Or », laquelle a été jugée, entre autres, trop coûteuse. Elle a été remplacée par le RMR, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1997.

Dans leur première version, les prestations du RMR, bien que calquées sur celles de l'ASV, ont été conçues de façon forfaitaire. Pour une bonne partie des bénéficiaires, cela a constitué un recul par rapport au « Bouton d'Or ». Néanmoins, les prestations mensuelles du RMR représentaient dans bien des cas une différence visible d'avec les barèmes de l'ASV.

Au début de l'année 1999, les barèmes du RMR (et de l'ASV) ont subi une baisse notable, très légèrement corrigée dès mai 2000, suite à la vague de réactions provenant de bénéficiaires et d'organisations politiques, syndicales, associatives.

Nous tenons à relever que l'évolution « Bouton d'Or » → « RMR forfaitaire » → « RMR 1999 » constitue une dégringolade et nous exprimons notre souhait que le

projet, à l'étude actuellement, qui devrait mener à la fusion entre les dispositifs ASV et RMR ne continue pas dans cette direction.

En effet, nous remarquons dans notre pratique quotidienne comme assistants sociaux que les bénéficiaires du RMR éprouvent de la difficulté à s'en sortir avec les montants qui leur sont octroyés. Or, le maintien de barèmes insuffisants peut conduire à plusieurs effets pervers, parmi lesquels on peut citer le développement du travail au noir, les conséquences de l'insécurité économique sur la santé des individus et sur leur disponibilité à élaborer des projets.

... nous assistons à une mutation des modalités de distribution des richesses et non pas à une épidémie de fainéantise ...

Pour offrir aux bénéficiaires des conditions de vie dignes, dans l'attente d'une solution plus satisfaisante, nous pensons qu'il serait opportun de procéder à l'alignement des barèmes ASV et RMR sur le montant de référence pour une personne seule dans le régime des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI.

#### **Le RMR : un dispositif de lutte contre la pauvreté ?**

Étant donné les quelques considérations exposées ci-dessus, il nous paraît inadéquat de qualifier le RMR de « dispositif de lutte contre la pauvreté », car il ne s'attaque en rien aux sources de la pauvreté. Au mieux, il s'agit d'un dispositif de gestion de la pauvreté. Au pire, il peut devenir, et il en porte les germes, un dispositif de lutte contre les pauvres.

Si on se laisse entraîner à estimer les « exclus » responsables de leur exclusion économique, on considérera qu'ils détiennent les clés de leur « réinsertion » et que les praticiens sont là pour les leur faire saisir, de gré ou de force.

Pour les praticiens, ce dispositif est donc à manier avec beaucoup de précautions, étant donné ces enjeux et les risques de dérapages. ■

## RMR / La critique de l'Association lausannoise de défense des chômeuses et des chômeurs (ADC)

**P**our l'ADC, il est primordial qu'un revenu décent, qui permette à toute personne de vivre dignement, soit assuré. Or, le régime social en vigueur dans le canton de Vaud ne répond pas à cette exigence.

Le Revenu minimum de réinsertion (RMR) ne constitue pas une solution face à l'accroissement de la pauvreté et ne tient pas compte des besoins réels de la population précarisée. En tant qu'ADC, il nous apparaît essentiel de soumettre à la critique au moins quatre des principes sur lesquels le RMR repose.

L'Association de défense des chômeuses et des chômeurs (ADC) a été créée en 1992, dans le contexte du brusque développement du taux de chômage en Suisse. Les activités de l'ADC consistent en la défense collective et individuelle des chômeuses et des chômeurs. Son objectif principal est d'armer les personnes sans emploi (au chômage, au RMR, à l'aide sociale) pour qu'elles se défendent contre les injustices administratives et les abus des employeurs et des employeuses.

### **Le cercle des « bénéficiaires » du RMR**

Actuellement, le nombre de personnes qui peuvent toucher des prestations RMR est trop restreint. Conçu comme une sorte de dernière chance avant le passage

à l'Aide sociale vaudoise (ASV), le RMR, dont l'accès est limité par toute une série de critères – type de permis, clause du besoin, activité lucrative, etc. – est un régime assistanciel qui exclut une grande partie des personnes les plus démunies : par exemple, les personnes qui demandent l'asile ou celles qui travaillent plus de 15 heures par semaine ne font pas partie du cercle des « bénéficiaires ».

Pour qu'une réelle autonomie financière soit assurée à toutes et tous, l'accès à un revenu devrait être un droit inconditionnel de chaque personne, indépendamment de son sexe, de sa nationalité, de son statut de séjour, de son âge, de sa situation familiale ou de tout autre facteur discriminatoire.

Par ailleurs, il existe en Suisse et dans le canton de Vaud des personnes dont le salaire est trop bas, inférieur même au montant minimum de l'aide sociale. Ces personnes sont exclues du cercle des bénéficiaires du RMR et elles doivent s'adresser à l'ASV, remboursable. Or, s'il n'appartient pas à l'Etat de compenser les abus du patronat, il n'en reste pas moins qu'il y a là une inégalité de traitement notoire parmi les personnes les plus démunies. C'est pourquoi, il est absolument essentiel que, parallèlement à un revenu social garanti pour toutes et tous, un salaire minimum soit instauré.

### **Exemples**

Une personne dont le ou la conjointe gagne un salaire au-dessus des normes prévues par le RMR n'y a pas droit, le revenu du ménage étant pris en considération dans le calcul du montant qui doit lui être alloué. Cette

personne, le plus souvent une femme, se retrouve dans une dépendance financière totale face à son conjoint.

Une personne de 50 ans ayant fait des économies pour sa retraite, comme on le lui a appris, doit dépenser sa «fortune», lorsque celle-ci dépasse 25 000 francs, avant de pouvoir bénéficier des prestations.

Une personne titulaire d'un permis B au RMR peut perdre son permis de séjour en Suisse.

### La limite temporelle du RMR

Actuellement, le droit à des indemnités RMR est limité à une année, renouvelable une fois. De cette limite temporelle découle une pression pernicieuse sur les «bénéficiaires». Ne pouvant compter sur un revenu que pour une période restreinte dans le temps, culpabilisées par le regard suspicieux de la société, les personnes qui touchent le RMR sont souvent obligées d'abaisser leurs exigences professionnelles et d'accepter n'importe quel emploi, à n'importe quelles conditions. Ce processus a pour conséquence une pression à la baisse sur les salaires. La durée illimitée du droit au RMR est une nécessité pour que les «bénéficiaires» de ce revenu ne constituent pas un réservoir de main-d'œuvre à bon marché, corvéable à merci.

Un exemple pour illustrer la nature arbitraire et répressive de ce système :

Une personne de nationalité étrangère, «bénéficiaire» de prestations RMR, titulaire d'une licence universitaire de son pays (jugée équivalente à un diplôme de l'Université de Lausanne) s'est vue suspendue de deux mois d'indemnités pour avoir décliné un travail comme cuisinier et, parallèlement, un cours d'informatique lui a été refusé, sous prétexte qu'elle n'avait pas la formation préalable requise pour qu'elle puisse pleinement tirer profit professionnellement de ce cours.

### Le contrat de réinsertion

Afin de pouvoir obtenir des prestations RMR, la personne doit signer un contrat, qui inclut des contre-prestations censées mener à une «réinsertion» sociale ou professionnelle. Les «bénéficiaires» s'engagent à accepter, en échange d'un revenu, une contrepartie qui peut avoir la forme d'une mesure d'activité sociale, d'un cours ou d'un emploi temporaire subventionné (ETS).

La notion d'insertion ou de réinsertion est culpabilisante. En effet, ne tenant pas compte de la réalité de la situation du marché de l'emploi, elle suppose que les personnes qui touchent le RMR sont responsables de leur situation : elles n'auraient pas les compétences, les qualifications, la flexibilité ou la formation nécessaire pour obtenir un emploi ou être compétitives. Quant à la philosophie qui sous-tend la notion de contre-prestations, elle stigmatise les personnes sans activité lucrative en suggérant qu'elles sont des fainéantes, des personnes qui abusent et que l'Etat serait obligé de contraindre à l'activité.

Actuellement, les contre-prestations participent plus du contrôle, voire de la répression des personnes sans emploi, que de la formation. En effet, tout refus d'une mesure active ou d'une assignation à un emploi de la part d'une personne qui touche le RMR est passible d'une suspension de son revenu. Cependant, à l'inverse, elle n'a aucune garantie qu'une demande de cours, d'ETS, etc. de sa part soit acceptée par les personnes travaillant dans les offices régionaux de placement ou dans les centres sociaux régionaux.

Cette absence de liberté de choix de suivre telle ou telle mesure active participe d'une infantilisation totale des «bénéficiaires». On décide à la place des personnes concernées ce qui est bien pour elles, très souvent sans tenir compte de leur avis. Les personnes qui reçoivent des prestations sociales ne sont d'ailleurs pas toutes égales en droit face à leur «réinsertion». Les bénéficiaires du RMR «social» n'ont pas droit aux mêmes mesures du marché de l'emploi que celles et ceux du RMR «professionnel». Quant aux personnes touchant l'ASV, elles n'y ont tout simplement pas droit.

Une sélection est faite parmi les personnes les plus démunies : celles que l'on considère comme «aptes au placement» sont insérées dans une mesure active, alors que les autres, celles et ceux que l'on estime «irrécupérables» pour le marché de l'emploi, n'ont plus

droit à aucune mesure pouvant faciliter un retour dans le monde professionnel, même si elles le désirent.

Dans notre pratique, nous observons que les ETS mis en place pour les « bénéficiaires » du RMR « professionnel » remplacent des emplois qui devraient être salariés. Avec ce système, une main-d'œuvre est disponible en tout temps et très bon marché pour certains secteurs de l'administration et du parapublic, et on voit apparaître un deuxième marché du travail, dont les conditions sont dégradées.

Par ailleurs, aucune étude n'a pu prouver l'efficacité des ETS pour une « réinsertion » dans le marché de l'emploi. Ce qui donne à penser que les véritables raisons d'être de ces mesures relèvent de l'ordre du symbolique, la question pour l'Etat n'étant pas d'y croire, mais de faire croire qu'avec les mesures actives les personnes retrouveront rapidement un emploi.

Selon nous, ce système doit être aboli au profit de la mise en place de réelles possibilités de formation, que toutes et tous, indépendamment d'une activité salariée, puissent choisir librement. Une réponse concrète et positive aux besoins des « bénéficiaires » impliquerait un accès inconditionnel, la liberté de choix et la mise en place d'une formation de qualité. Cela permettrait également d'éviter des décisions arbitraires de la part des personnes travaillant dans les Offices régionaux de placement ou dans les Centres sociaux régionaux.

### Le montant du RMR

Il existe en Suisse plusieurs conceptions légales du minimum pour vivre. Le niveau le plus bas est celui de l'aide sociale pour les personnes qui demandent l'asile.

Les personnes en saisie à l'Office des poursuites du canton de Vaud disposent d'un revenu inférieur à celui des personnes à l'ASV, dont les normes sont inférieures à celles retenues pour le RMR. Les rentiers et les rentières AVS/AI qui touchent des prestations complémentaires vivent avec un montant légèrement supérieur.

Cette inégalité de traitement reflète le flou qui entoure la définition d'un minimum pour vivre et la catégorisation discriminante des personnes les plus démunies. Il est impératif que ces montants soient uniformisés à la hausse. Aucun de ces revenus minimums ne permet une réelle autonomie et les différentes catégories créées ne sont pas justifiables.

Nous assistons à la mise en place de politiques d'exceptions qui marginalisent et précarisent de secteurs croissants de la population. Ces politiques créent non seulement des catégories « sous-citoyennes », mais tendent à mettre en concurrence l'ensemble des personnes précarisées, un terreau propice au développement de discours et pratiques racistes, sexistes et sécuritaires.

A nos yeux, une authentique politique sociale impliquerait un accès inconditionnel et sans discrimination à une autonomie financière digne de ce nom. L'autonomie financière ne devrait pas être conçue comme le résultat du seul travail salarié ou comme une nouvelle forme d'aide sociale, mais comme un droit inaliénable. Pour qu'elle n'entraîne pas une série d'effets pervers, elle devrait aller de pair avec une réorganisation sociale complète qui cesserait d'ériger le travail salarié en facteur suprême d'intégration et d'identification au détriment de l'ensemble des autres activités. ■

## Assurance maladie : un nouveau dictionnaire trilingue

Les personnes qui exercent une activité dans le domaine de l'assurance maladie doivent traiter chaque jour un grand nombre d'informations.

Le dictionnaire trilingue (allemand, français ou italien) édité par la CSS est le bienvenu : il est d'une grande utilité lorsqu'il s'agit de formuler ou d'interpréter des articles de loi, grâce à son répertoire de 3400 termes. Chacune des trois langues nationales peut être utilisée comme langue de départ ou d'arrivée. L'indication de la source, qui renvoie à l'article de loi en question, garantit la validité et l'officialité du terme proposé qui émane toujours et exclusivement de la législation suisse sur l'assurance-maladie.

LexiCSS, 36 fr. pièce, à la CSS Assurance, service de traduction/LexiCSS, c.p. 2568, 6002 Lucerne ou [css.terminologie@css.ch](mailto:css.terminologie@css.ch)

## RMR-LACI/ Les cours de formation permettent-ils de lutter contre l'exclusion sociale ?

Par Marie-Laure Kaiser

*Responsable de formation  
Ecole d'études sociales  
et pédagogiques*

Ces dernières années, une pléthore de cours ont vu le jour, au plan fédéral, dans le cadre des mesures de réinsertion LACI et, dans le canton de Vaud, dans le cadre du RMR. En général, il ne s'agit pas de formations certifiantes de longue durée, mais de formations dites d'«insertion», de durée courte, dont l'objectif est d'aider les personnes à augmenter leur chance d'accéder à un emploi. Ces formations sont conçues comme un investissement et s'inscrivent dans une logique économique (Stroumza, 1998). Le plus souvent, les bénéficiaires sont contraints de participer à ces actions de formation, dont ils ne perçoivent ni l'enjeu, ni le sens. Mais ce n'est pas toujours le cas.

### **Un projet original de formation destiné à des adultes peu qualifiés**

Depuis le milieu des années 90, la commune de Lausanne soutient des formations d'insertion (cours de français, de mathématiques, d'informatique...) destinées à un public faiblement qualifié, en situation de précarité personnelle, sociale ou économique, mais ne bénéficiant pas des mesures LACI ou RMR. La Communauté d'intérêt pour la formation élémentaire des adultes (Ciféa) regroupe cinq associations: Lire et Ecrire, Français en Jeu, Retravailler-Corref, Appartenance-Centre femmes et le Centre d'études et de formation intégrée du Léman (CEFIL). Les prestations Ciféa sont originales parmi les formations d'insertion dans la mesure où aucune contrepartie n'est demandée, comme la présence obligatoire ou l'élaboration

d'un projet personnel. Elles sont gratuites et les usagers choisissent les cours qu'ils désirent suivre.

Ces offres de formation s'inspirent d'une certaine conception de l'éducation des adultes. Elles ne sont pas, au contraire d'une formation, organisées «en vue de conférer au sujet une compétence qui est, d'une part, précise et limitée et, d'autre part, prédéterminée, c'est-à-dire que son usage est prévu avant qu'elle com-

« La formation de base consiste en un ensemble de connaissances, de savoir-faire et de savoir-être qui permettent une compréhension et une maîtrise minimale de l'environnement social. Grâce à une méthodologie pédagogique participative adaptée, la formation élémentaire vise à faire acquérir aux adultes des compétences de type linguistique, logique, cognitif, social, personnel, relationnel, technique et manuel... Cette formation élémentaire doit permettre l'intégration sociale grâce à une meilleure gestion du quotidien (lire un journal, écrire une lettre, rechercher un numéro dans l'annuaire, etc.) » (DSSE, 1996, 4).

mence » (Avanzini, 1989, 9). En outre, la définition de la formation élémentaire dans le projet Ciféa se situe dans une perspective d'éducation, dans le sens où l'«éducation des adultes ne renvoie pas nécessairement à un processus organisé, elle vise les savoir-être comme les savoir-faire, elle vaut pour l'éducation culturelle comme pour l'éducation professionnelle » (Stroumza, 1989, 20).

En regard de cette définition, il n'est pas étonnant de constater que les prestations Ciféa englobent aussi bien des activités d'animation visant explicitement à favoriser les contacts sociaux (groupe de femmes, atelier de couture...) que des activités de formation (atelier de calcul, cours d'informatique, cours de français...). Pour la plupart des cours suivis, des attestations de participation sont délivrées; elles ne donnent en principe pas accès à des titres reconnus.

### La Ciféa : historique

En 1994, les associations Français en Jeu et Lire et Ecrire adressent une demande de financement pour des cours visant à lutter contre l'illettrisme au Département vaudois de l'instruction publique et des cultes. Un projet d'école pour adultes est esquissé; il restera lettre morte, faute de pouvoir conduire à un diplôme officiel.

Le dossier est cependant transféré à la Direction de la sécurité sociale et de l'environnement de la Ville de Lausanne qui confère à ce projet une mission plus générale de lutte contre l'exclusion. C'est dans ce contexte que la Ciféa a pris naissance. En novembre 1994, le Conseil communal accepte de financer la Ciféa<sup>1</sup> et s'engage ainsi à soutenir des «mesures destinées à combler les lacunes des personnes les plus menacées de non-retour à l'emploi. En effet, les constats de diverses études (Girod, 1992; Marti, Corajoud, 1992) consacrées aux chômeurs de longue durée mettent en évidence qu'ils ne disposent assez souvent que d'un bas niveau de qualification et que l'illettrisme est relativement fréquent au sein de ce collectif» (DSSE, 1994).

A fin 1996, suite à la phase pilote d'une durée de deux ans, le Conseil communal adopte un nouveau préavis<sup>2</sup> pour la poursuite du financement de la Ciféa. Ce texte fait état d'un projet de développement de cinq ans et décrit les objectifs d'expansion de chaque association partenaire. Un crédit de 2,2 millions est accordé.

### La Ciféa : quelles missions ?

La Ciféa a pour but de lutter contre l'exclusion du marché de l'emploi mais aussi de «lutter contre l'exclusion qui guette les personnes ne disposant pas des compétences cognitives et relationnelles permettant de participer aux échanges de toute nature qui caractérisent le

fonctionnement social. [...] Dans ce projet, l'acquisition de connaissances de type scolaire (lire, écrire, compter) constitue l'un des moyens permettant d'éviter que des personnes se marginalisent et perdent le sentiment d'appartenir pleinement à la société dans laquelle elles vivent» (DSSE, 1996, 2).

La formation est considérée comme moyen de lutte contre l'exclusion sociale et professionnelle, mais le fait d'acquérir des connaissances ne garantit pas une meilleure intégration sociale, à moins de développer un réseau social dans le cadre des cours. Le préavis concernant la Ciféa définit cette possibilité tout comme celle de réaliser un accompagnement social. «La prise en charge ne se limite pas à une simple transmission des connaissances. [...] Elle constitue aussi un cadre où il est possible d'exposer et de chercher à résoudre des difficultés particulières (avec le voisinage, l'environnement professionnel, les administrations, l'école, etc.). Elle est enfin un lieu de rencontres interpersonnelles et interculturelles» (DSSE, 1996, 7).

Par ailleurs, une finalité de régulation sociale est affirmée. «En favorisant l'intégration sociale des plus démunis sur le plan éducatif et culturel, la formation élémentaire constitue également un facteur de cohésion sociale et de prévention des conflits, de la délinquance et des dépendances» (DSSE, 1996, 6).

La Ciféa s'est fixé des objectifs ambitieux, mais reste à savoir si dans les faits ils sont atteints. Pour le déterminer, une étude dans le cadre du CEFIL de Lausanne a été réalisée.

### La recherche dans le cadre du CEFIL

L'étude, dont certains points sont abordés ci-après, a été menée dans le cadre d'un travail de mémoire de formation continue. Elle a permis de définir les caractéristiques des étudiants bénéficiaires des cours Ciféa, le degré de satisfaction lié aux différentes prestations et la mise en évidence de nouveaux besoins de formation.

Cette étude a aussi tenté de déterminer en quoi la participation à un cours informatique ou à un Atelier femmes contribue à lutter contre l'exclusion sociale. Pour le faire, les critères de création de liens sociaux et d'estime de soi ont été retenus. D'une part, parce que l'exclusion renvoie à un double processus: un proces-

sus de « *désaffiliation*, soit d'affaiblissement de l'intégration dans les réseaux de solidarité primaire – famille, voisinage, associations – et un processus de *déqualification*, soit de perte d'intégration dans la sphère du travail salarié » (Cunha, 1998, 64). D'autre part, à cause de la dimension « subjective » des processus de perte d'intégration... dans la mesure où les sentiments de honte et les pratiques de repli adoptés par les individus pour faire face à l'attribution d'un statut dévalorisé sont susceptibles de renforcer leur isolement » (Ibidem). Baertschi (1998, 23) souligne dans ce sens la perte de la dignité d'homme, « la perte de l'estime de soi et une altération de l'image que l'on veut présenter aux autres ».

Dans le cadre de ce travail, si le critère d'insertion professionnelle n'a pas été retenu c'est qu'au moment des entretiens les personnes participaient encore aux cours et qu'il était trop tôt pour déterminer leur impact sur une recherche d'emploi.

#### **Le CEFIL : brève présentation et profil des étudiants**

Dès janvier 1997, des cours de bureautique sont organisés dans la nouvelle antenne lausannoise du CEFIL. En effet, lors d'une enquête auprès des professionnels des structures accueillant des personnes marginalisées, le coordinateur du CEFIL avait mis en évidence un fort intérêt pour l'informatique. Parallèlement à ces cours, un Atelier journal est créé qui offre la possibilité aux étudiants du CEFIL de réaliser divers articles (interviews, essais libres, témoignages...). De plus, un Atelier femmes hebdomadaire prend naissance autour de thèmes choisis par les participantes. Ces rencontres visent non seulement à enrichir les connaissances des femmes dans des domaines les concernant (droit, santé, prévention...), mais aussi à favoriser la création de liens sociaux, la valorisation personnelle et le développement de compétences sociales telles que la prise de parole en public.

Les cours informatiques connaissent un développement très important. En 1997, ils comptaient 105 étudiants, en 1998, 170 et, en 1999, 302. Le public visé est informé par des dépliants distribués dans les autres associations de la Ciféa, les services sociaux et différentes structures d'accueil de la Ville de Lausanne.

Les caractéristiques des personnes suivant les cours Ciféa correspondent aux catégories à risque détermi-

nées par Cunha (1998) : elles n'ont pas de formation professionnelle ou leurs diplômes ne sont pas reconnus, elles n'ont pas d'activité professionnelle, elles ont la plupart du temps des revenus précaires ou de substitution, elles sont fréquemment divorcées ou célibataires et n'ont souvent pas la nationalité suisse. Seul un tiers des personnes ont un permis de séjour de durée indéterminée (C), ce qui indique, pour les deux tiers restant, des difficultés d'accès au marché de l'emploi.

#### **Offrir des cours informatiques : quelle lutte contre l'exclusion ?**

Des entretiens semi-directifs ont été réalisés auprès de 30 étudiants suivant des cours informatiques au CEFIL dans le courant 1999. Les résultats cités ici n'ont qu'une portée indicative, étant donné le nombre restreint de personnes interviewées.

La quasi-totalité des personnes interrogées<sup>3</sup> ont repris confiance en leurs capacités et ont ainsi développé une meilleure estime d'elles-mêmes, tout en imaginant de nouveaux projets de formation ou de recherche d'emploi. Parfois, ces projets s'avèrent peu réalistes : maîtriser certaines fonctions d'un traitement de texte peut, par exemple, occasionner des rêves démesurés tels qu'accéder à un poste dans « l'informatique » sans bénéficier ni d'une formation professionnelle, ni même d'une maîtrise suffisante du français.

...la quasi-totalité des personnes interrogées ont repris confiance en leurs capacités et ont ainsi développé une meilleure estime d'elles-mêmes ...

Il est significatif de constater que le même nombre d'étudiants affirment n'avoir pas établi des liens sociaux persistant en dehors du CEFIL. Toutefois, les attentes exprimées par 28 participants concernent les apprentissages informatiques et seules 2 personnes interrogées évoquent l'envie d'établir des contacts sociaux. Il est vraisemblable que ce motif n'ait pas été cité lors des

entretiens, car il est secondaire et plus difficile à avouer. Relevons que 20 personnes affirment suivre ce cours pour augmenter leurs chances de trouver un emploi.

Il n'est pas évident que les objectifs des formateurs rencontrent les attentes spécifiques des étudiants. La mission des professionnels est triple : enseigner, offrir un accompagnement social et une ambiance de cours qui favorise la création de liens sociaux. Toutefois, seul l'objectif de formation est explicite dans les dépliants du CEFIL. L'intention de formation est donc affirmée, alors que l'objectif de lutte contre l'exclusion sociale ne l'est pas.

Si la pratique professionnelle visant à assumer une triple mission est possible avec un nombre limité d'étudiants fréquentant le centre, elle devient plus difficile avec l'augmentation du nombre d'étudiants (actuellement plus de 300). Celle-ci nécessite, en effet, d'une part, de comprendre les attentes de chaque étudiant et, d'autre part, de leur offrir une pédagogie différenciée. De plus, au sein d'un même groupe, certains peuvent n'avoir comme intérêt principal que de développer leurs connaissances informatiques, alors que d'autres ont envie de créer des liens sociaux et s'attarderont plus longuement pendant les pauses. Si celles-ci durent trop longtemps, elles vont être source d'insatisfaction pour les étudiants désireux d'acquérir des connaissances en informatique.

Dans ce sens, il est significatif de constater que 42 % des étudiants interrompent leur formation en 1997 et 29 % en 1998. Plusieurs hypothèses sous-tendent ce constat : l'insatisfaction liée au cours, des difficultés d'apprentissage, un manque de motivation, une situation personnelle instable, une maîtrise du français insuffisante. Il n'a pas été possible de les vérifier, car contacter les personnes qui ont arrêté un cours est difficile pour différentes raisons (notamment les déménagements). Cependant, un sondage téléphonique auprès de 12 personnes permet de constater que six d'entre elles ne sont pas satisfaites des prestations et elles évoquent le rythme très lent du cours et des pauses trop longues.

Comme on le voit, cette étude a révélé que les cours informatiques ne permettent pas vraiment de développer le lien social. On peut donc supposer que la participation à ce type de cours n'a pas d'influence sur le processus de désaffiliation sociale. L'étude a aussi contribué à mettre en évidence le fait que devoir assu-

mer des missions très diverses places les formateurs dans une situation ambiguë, voire paradoxale. Un malentendu peut s'instaurer entre les différents acteurs de la formation et être source d'insatisfaction.

### **Proposer un Atelier femmes : un moyen de lutte contre l'exclusion sociale ?**

En revanche, les entretiens réalisés avec 6 participantes de l'Atelier femmes montrent qu'elles ont créé des liens sociaux durables et qu'elles ont pu développer des compétences sociales. En témoignent ces extraits : « Oser parler devant les gens comme ça. Avant j'étais complètement bloquée, maintenant j'ose quand même plus. » « Cela apprend à appréhender les gens, à ne pas voir tout de suite leur jugement. » « J'ai appris à moins couper la parole. » « J'ose venir seule à l'Atelier. » « Ça m'a aidée à me confronter à d'autres opinions et tout en respectant l'autre. » « Ça m'a beaucoup aidée pour avoir un contact plus facile et un esprit plus ouvert. » « Ça m'a redonné confiance en moi. » « Ça me permet de dire : j'ai une petite place. » « En participant au groupe femmes, j'ai le sentiment de faire partie du monde. »

Ces femmes entretiennent en plus des contacts réguliers en dehors du CEFIL. Dans cette expérience, les objectifs de soutien personnel, de création de liens sociaux sont explicites. On peut affirmer que la participation à cet Atelier femmes a permis de désamorcer un processus de désaffiliation sociale. Néanmoins, ces prestations ne connaissent pas le succès de masse des cours informatiques. Il est vrai que, d'une part, acquérir des connaissances informatiques demande une implication personnelle moins importante que participer à un Atelier femmes. D'autre part, la nécessité de maîtriser l'outil informatique est largement véhiculée et valorisée dans notre société. A ce propos, il est intéressant de relever que les femmes qui ont participé à l'Atelier femmes se sont d'abord inscrites à un cours d'informatique.

### **Conclusion**

La formation a fait l'objet d'espoirs multiples et recouvre diverses finalités, conceptions et prestations dans le cadre de la Ciféa. Ce large éventail ne contribue pas à donner une cohérence au projet. Les textes constitutifs de la Ciféa se veulent généreux dans leur intention de lutte contre l'exclusion, mais le fait que ces

cours ne débouchent pour la plupart pas sur un titre reconnu et rarement sur une application des savoirs acquis contribue à ce que la formation devienne un « espace intermédiaire entre l'exclusion et l'insertion qui, à défaut d'assurer le passage vers le monde du dedans, permet de n'être plus tout à fait dehors » (Passal, 1995, 114).

Le fait d'accepter les personnes sans condition préalable, sans demander de contrepartie, permet probablement d'offrir un espace privilégié, sécurisant et valorisant. Dans ce sens, les étudiants affirment fréquemment qu'ils ne se sentent pas jugés et stigmatisés. Ce sentiment est certainement favorisé par la grande diversité des statuts des personnes (en emploi, mère au foyer, réfugiés, à l'aide sociale, bénéficiaires de l'assurance invalidité, retraités...) fréquentant le CEFIL. Une des participantes au cours informatique affirme: « Je n'ai pas de boulot, mais ici je reste la même personne, je ne me sens plus l'extraterrestre. »

La recherche citée ici n'a pas pu mettre en évidence que la participation à des cours informatiques favorise la création de liens sociaux, mais elle a permis de constater que les étudiants ont développé une meilleure confiance en eux. Il est vrai qu'il est difficile d'évaluer l'impact d'une telle expérience formative sur le parcours de vie. Plusieurs personnes, restées en contact avec le CEFIL après avoir fini les cours, affirment qu'ils ont été le tremplin pour d'autres projets formatifs ou professionnels. Malheureusement, aucune donnée chiffrée ne permet d'objectiver et de fonder un tel constat.

Si rendre accessibles des connaissances participe de la lutte contre les inégalités face à la formation, il est d'autant plus important de concevoir une formation certifiante reconnue afin de lui donner un statut et de contribuer plus favorablement aux possibilités d'insertion professionnelle. La nécessité de former des personnes peu qualifiées est incontestable, toutefois une réflexion visant à définir de nouveaux parcours menant à une formation qualifiante reste un défi. ■

## Notes

1. Sur la base du préavis N° 69.
2. Le préavis N° 200.
3. 29 sur 30.

## Bibliographie

Avanzini, G. (1989), *L'éducation des adultes*, Paris: Dunod.

Baertschi, B. (1998), « L'exclusion et la vie heureuse », in *Comprendre et combattre l'exclusion. L'exclusion sociale face aux exigences de l'éthique*, Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, pp. 21-31.

Ciféa (1998), *Rapport d'activités Ciféa*, Lausanne: Ciféa.

Cunha, A.; Leresche, J.-P., Vez, I. (1998), *Pauvreté urbaine: Le lien et les lieux*, Lausanne: Réalités Sociales.

Girod, R. (1992), « L'illettrisme dans les sociétés modernes », in Fragnière J.-P. dir., *Echec scolaire et illettrisme*, Lausanne: Cahiers de l'EESP, pp. 29-50.

Kaiser, M.-L. (1999), *Regards théoriques sur une pratique professionnelle et évaluation des prestations de formation du CEFIL*, Vevey: Certificat Asfori.

Marti, L.; Corajoud, G. (1992), *Chômage de longue durée. Le cas lausannois*, Aubonne: Editions du Bourg.

Passal, C.; Jamet J. (1995), *L'insertion en questions*, Paris: L'Harmattan.

Direction de la sécurité sociale et de l'environnement (DSSE) (1996), *Préavis 200. Ciféa: Poursuite du financement*, Lausanne: document non publié.

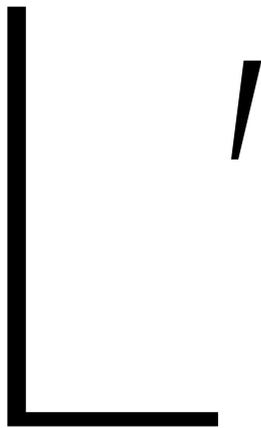
Stroumza, J. (1998), « Entre élus et exclus: le dilemme de la formation » in *Comprendre et combattre l'exclusion. L'exclusion sociale face aux exigences de l'éthique*, Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, pp. 141-152

— (1989), *Approche politique et socio-économique de l'éducation des adultes*, Genève: Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation.

# La sécurité sociale comme droit de l'homme. Analyse de la contribution de l'OIT<sup>1</sup>

Par Jean-Michel Bonvin

*Chargé de cours invité  
Université catholique de Louvain*



Organisation internationale du travail (OIT) a exercé une influence décisive dans la formation du concept moderne de sécurité sociale, qui requiert la protection de tout homme se trouvant en situation de besoin. A ce titre, la Conférence de Philadelphie de 1944 marque un tournant en orientant toute l'action de l'OIT vers la défense résolue des droits de l'homme. Sur le plan de la sécurité sociale, ce mouvement se traduit par l'adoption de textes normatifs plus ambitieux et plus universalistes que les conventions sur les assurances sociales adoptées durant les vingt-cinq premières années de l'Organisation. Les textes initiaux ne sont pas remis en question, mais ils sont intégrés dans une conception de la sécurité sociale comme système compréhensif en termes de risques couverts et de personnes protégées.

Dans le contexte actuel, marqué par la contestation de pans entiers de la sécurité sociale, il importe de rappeler les fondements de cette conception de la sécurité

sociale et d'en montrer l'actualité pour notre époque. A cette fin et après une évocation du contexte dans lequel s'inscrit l'action de l'OIT, ce bref article s'attache à rappeler les innovations essentielles apportées par les normes fondatrices de l'OIT en matière de sécurité sociale (à savoir les recommandations 67 et 69 et la convention 102). Ces considérations permettront d'explicitier l'actualité du message délivré par l'OIT et de l'illustrer au moyen d'un exemple récent concernant la notion controversée d'emploi convenable.

## **Les précurseurs de la sécurité sociale**

Les développements marquant l'évolution de l'OIT se déploient dans un contexte riche en événements et innovations dans le secteur de la sécurité sociale. Nous n'en mentionnerons que trois : le New Deal américain qui contribue à bouleverser les rapports entre le social et l'économique, la réforme néo-zélandaise et le Plan Beveridge qui introduisent le concept de sécurité sociale moderne, couvrant toute la palette des risques et toute la population.

### **Le New Deal américain**

Dans les années 30, les circonstances liées à la dépression économique conduisent l'administration Roosevelt à édicter le *Social Security Act* qui élargit considérablement le degré de couverture des assurances sociales aux Etats-Unis. La nouvelle loi vise essentiellement à assurer des retraites aux personnes âgées et des indemnités aux chômeurs ; on encourage

également la mise sur pied de mesures d'assistance aux familles, aux mères isolées et aux aveugles<sup>2</sup>. Le champ d'intervention défini par cette loi ne recouvre donc pas tout le domaine de ce qu'on appellera par la suite la sécurité sociale: «Elle présente [...] plusieurs défauts importants, dont la non-inclusion des éventuelles maladie et invalidité, un champ d'application négligeant une partie des salariés et les indépendants» (Greber, 1984, 54).

En dépit de ces imperfections, la nouvelle législation américaine constitue un développement crucial vers l'adoption du concept de sécurité sociale. De fait, cette loi se fonde sur une conception nouvelle des rapports entre le social et l'économique: à la suprématie absolue de l'économie sur le social, qui avait résulté dans la Grande Dépression économique des années 30, on substitue une conception plus équilibrée des rapports entre ces deux secteurs. Le social n'est plus envisagé comme un danger pour la prospérité économique, il est au contraire mis à contribution dans la perspective de la relance économique par la consommation et l'augmentation du pouvoir d'achat national. Keynes est passé par là et l'extension de la sécurité sociale aux Etats-Unis ne doit pas être comprise comme le signe d'une générosité particulière, mais comme le résultat de la prise de conscience de la relation d'interdépendance unissant prospérité économique et justice sociale. John Kenneth Galbraith saluera cette évolution en ces termes: «On aurait du mal, en fait, à trouver une décision qui ait davantage aidé à assurer l'avenir du capitalisme. D'un côté, la sécurité sociale adoucit les deux traits les plus cruels du système industriel – l'appauvrissement dû au chômage et l'appauvrissement dû à l'âge – et apaise ainsi la colère qu'ils suscitent. De l'autre, elle crée un flux de revenu et de demande agrégée fiable, totalement imperméable à la récession» (Galbraith, 1995, 116).

#### **Le système néo-zélandais et le Plan Beveridge**

En 1938, la Nouvelle-Zélande adopte à son tour un *Social Security Act* qui constitue la première authentique manifestation d'un système compréhensif de sécurité sociale: «Cette loi réconciliait pour la première fois la forme et le fond, l'appellation et l'institution, en conférant au nouveau mode de protection une vocation d'universalité et d'intégralité» (Perrin, 1993b, 95). Un service national de santé ouvert à toute la population est institué, ainsi qu'un système de garantie de revenu,

octroyé sous condition de ressources et assurant la couverture de tous les risques<sup>3</sup>. Pour la première fois, l'ensemble de la population d'un pays se voit garantir une protection sociale en cas de besoin.

Le Plan Beveridge (1942), à l'élaboration duquel le BIT a apporté une contribution active, s'inscrit dans la même ligne. Considéré comme la source d'inspiration principale de la conception moderne de la sécurité sociale, il est articulé autour de deux piliers:

- Le principe d'*universalité* vise la couverture de tous les risques sociaux pour l'ensemble de la population. Les méthodes de protection sont modulées en fonction de la nature des éventualités et de la menace qu'elles représentent pour les personnes intéressées. Ainsi, seuls les soins médicaux, les pensions de vieillesse et les prestations familiales sont accordés à toute la population. Par opposition, les indemnités de maladie professionnelle, de maternité et les prestations d'invalidité sont versées à tous les travailleurs et seuls les salariés sont protégés contre les accidents de travail et le chômage. L'assistance n'intervient que dans les cas non prévus par ce dispositif.
- Le principe d'*unité* implique l'uniformité des cotisations et des prestations. Les disparités constatées au niveau de la distribution primaire des revenus «ne doivent pas se refléter dans le système de sécurité sociale, qui ne connaît pas de mérite ou de démerite au regard des risques sociaux, mais qui a pour principal objectif de garantir une protection égalitaire de base» (Perrin, 1993b, 56 et 58). Le Plan Beveridge ne vise donc pas l'instauration de l'égalité économique, mais la garantie du minimum vital.

Tous ces précédents à l'échelon national balisent le terrain sur le plan théorique; ils ne peuvent toutefois suffire à eux seuls à entraîner l'adhésion de la communauté internationale au principe de la sécurité sociale. Les circonstances dramatiques de la Deuxième Guerre mondiale contribuent à accélérer le processus de reconnaissance des nouveaux principes.

La Charte de l'Atlantique, signée en 1941 par Churchill et Roosevelt, consacre la nouvelle conception des rapports entre le social et l'économique. Dans ce document, qui orientera dans une large mesure les négociations de paix et la mise sur pied des Nations Unies quelques années plus tard, est affirmée sans la moindre ambiguïté la finalité sociale de l'économie, dont l'oubli

est considéré comme l'un des facteurs explicatifs des désastres économiques, politiques et humains ayant émaillé les décennies précédentes. La porte est dès lors ouverte à une action internationale résolue en matière de sécurité sociale. La Conférence internationale du Travail de 1944 profite de ce contexte pour élargir le mandat de l'OIT et l'inscrire résolument dans la perspective des droits de l'homme. La Déclaration de Philadelphie adoptée lors de cette session évoque la sécurité sociale dans des termes qui annoncent sa prochaine insertion dans la Déclaration universelle des Droits de l'Homme. La section III reconnaît explicitement la nécessité de promouvoir : « f) l'extension des mesures de sécurité sociale en vue d'assurer un revenu de base à tous ceux qui ont besoin d'une telle protection, ainsi que des soins médicaux complets ; [...] h) la protection de l'enfance et de la maternité. »

... l'universalité des soins médicaux doit être garantie conformément au droit de chaque personne à la santé ...

Dès lors, la protection sociale ne se limite plus aux seuls droits du travailleur qui se retrouve dans l'incapacité d'exercer son métier. Elle dépasse cette conception caractéristique de l'assurance sociale pour envisager la sécurité sociale de tous les hommes dans le besoin, quel que soit leur statut professionnel. Le 10 décembre 1948, l'Assemblée générale des Nations Unies confirme l'importance assumée par la sécurité sociale en l'insérant à l'article 22 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme.

### La contribution de l'OIT

En 1944, parallèlement à la Déclaration de Philadelphie, sont adoptées les recommandations 67 et 69 qui énoncent une définition originale de la sécurité sociale. Loin de chercher un commun dénominateur aux diverses expériences initiées à l'échelon national depuis 1935, ce document propose une conception propre de la sécurité sociale. Huit ans plus tard, l'OIT adopte la convention 102 concernant la sécurité sociale (norme minimum) qui fixe les règles minimales d'application des principes édictés dans les deux recommandations de 1944. Ces trois textes constituent la clé de voûte de

l'action de l'OIT dans le domaine de la sécurité sociale. Nous nous limiterons ici à évoquer brièvement leur contenu dans deux domaines étroitement corrélés : le champ d'application – matériel et personnel – et la méthode de protection.

### Le champ d'application matériel et la méthode de protection

Les textes adoptés en 1944 induisent une extension considérable du champ d'application matériel de l'assurance sociale, qui recouvre désormais « toutes les principales éventualités dans lesquelles un travailleur est empêché de gagner sa vie en raison d'incapacité physique ou de chômage, et comprend l'éventualité de décès du travailleur qui laisse une famille à sa charge »<sup>4</sup>. La recommandation 67 mentionne ainsi les éventualités maladie, maternité, invalidité, vieillesse, décès du soutien de famille et chômage. Elle prévoit en outre « des prestations supplémentaires pour chacun des deux premiers enfants » (paragraphe 8), ainsi que des indemnités en cas de « traumatisme ou [de] maladie résultant de l'emploi » (paragraphe 16).

Ce réseau très étendu d'assurances sociales est complété par un système d'assistance qui octroie des prestations, sous condition de ressources, à toute personne se trouvant dans un état de besoin qui ne serait pas couvert par les assurances sociales. En ce qui concerne les soins médicaux, la recommandation 69 laisse le choix entre l'assurance sociale complétée par l'assistance et le service public de santé pour garantir l'universalité de l'accès aux soins. Ces deux instruments normatifs reconnaissent le caractère subsidiaire de l'assistance qui doit suppléer aux lacunes subsistant dans le réseau d'assurances sociales : « La reconnaissance de cette nécessité et la solution proposée annoncent en fait l'intégration de l'assistance dans la conception internationale de la sécurité sociale, comme moyen complémentaire de recours destiné à éviter la destitution et la misère » (Perrin, 1993a, 237).

La solution adoptée par l'OIT est très proche des recommandations du Plan Beveridge, qui recourt également à l'assistance comme dernier filet de sécurité. Le droit à la sécurité sociale énonce un objectif qui doit être poursuivi par divers moyens. Loin d'affirmer l'indignité des pratiques assistancielles fondées sur un examen des ressources, l'OIT reconnaît leur pertinence dans les cas qui ne sont pas couverts par le moyen traditionnel de l'assurance sociale. Dans ce cadre, la poursuite de l'objectif

doit prendre le pas sur la revendication de pureté des moyens. La solution retenue présente également l'avantage de la compatibilité avec les diverses pratiques nationales et cet élément contextuel est garant d'une plus grande efficacité de la norme édictée.

La convention 102 adoptée en 1952 confirme ces diverses options. Elle rassemble les champs d'application matériels des recommandations 67 et 69 et les présente selon une systématique devenue classique, regroupant les neuf éventualités couvertes par la sécurité sociale : a) soins médicaux, b) indemnités de maladie, c) maternité, d) invalidité, e) survivants, f) vieillesse, g) accidents du travail et maladies professionnelles, h) chômage, i) prestations familiales. L'orientation en faveur de la souplesse de moyens est également reprise et légitimée par la diversité des systèmes existants de gestion de la sécurité sociale : certains sont administrés directement par l'Etat (tel le système national de santé britannique), tandis que d'autres s'apparentent aux assurances sociales et sont gérés par les organisations professionnelles (telle la Sécurité sociale française). Dans de telles conditions, «La réglementation internationale devrait se préoccuper essentiellement de l'efficacité et des conséquences des diverses méthodes sans trop s'attacher à leur forme. C'est pourquoi il ne semble ni utile ni désirable de chercher à encourager tous les pays, qui se trouvent dans des situations économiques et sociales bien différentes, à adopter une solution uniforme pour l'administration [...] de la sécurité sociale»<sup>6</sup>. Le constat de cette diversité incite la Conférence de 1952 à adopter une disposition générale reconnaissant la légitimité des divers modes de gestion existants. Par ailleurs la possibilité d'une ratification sélective est introduite, à condition qu'elle concerne au moins trois des neuf branches de la sécurité sociale.

#### **Le champ d'application personnel**

Lors des débats de 1944, la question du champ d'application personnel donne lieu à une solution modulée en fonction des diverses éventualités. Quelle que soit la méthode choisie, service public ou assurance sociale, l'universalité des soins médicaux doit être garantie conformément au droit de chaque personne à la santé<sup>6</sup>. Pour toutes les prestations énoncées dans la recommandation 67, le versement concerne l'ensemble des travailleurs, indépendants et salariés ; cette méthode repose sur le principe de la généralité de la protection sociale, selon lequel la population non active qui se résume pour ainsi dire aux membres de la famille du tra-

vailleur, bénéficie de droits dérivés. Ce système qui combine les droits propres des travailleurs et les droits dérivés des membres de leur famille permet de garantir l'extension quasi universelle de la protection sociale. Enfin, les allocations familiales et autres prestations extraordinaires ne sont attribuées que sous condition de ressources, conformément au principe de la sélectivité. De cette façon, la conception développée par l'OIT combine l'universalisme invoqué dans le Plan Beveridge, la fidélité à la tradition assurancielles et la sélectivité caractéristique de la législation néo-zélandaise.

L'objectif explicite des recommandations de 1944 consiste dans l'élargissement du champ d'action de l'assurance sociale à toute la population, et la mobilisation de diverses techniques permet de tisser un filet de sécurité sociale aussi compréhensif que possible : «La grande majorité de la population se divise en quatre groupes : les salariés ; les travailleurs indépendants ; les épouses et enfants à charge ; les personnes incapables de travailler ou d'obtenir un emploi. Les trois premiers groupes sont susceptibles d'être protégés par l'assurance sociale. Les membres actuels du quatrième groupe ne peuvent être secourus que par des allocations d'assistance sociale, mais les nouveaux membres devraient de plus en plus recevoir des prestations d'assurance sociale au fur et à mesure que le champ de l'assurance sociale s'élargira.»<sup>7</sup> Ainsi, loin de chercher à exclure les non-actifs des bénéficiaires de la sécurité sociale, les instruments adoptés visent à donner une base concrète au droit de tout homme à bénéficier de la sécurité sociale.

La convention 102 se signale par les assouplissements apportés aux principes de l'universalité et de la généralité de la sécurité sociale. Pour toutes les éventualités, des restrictions importantes sont introduites et l'ensemble des personnes protégées n'excède jamais 20% de la population totale ou 50% de la population salariée, même dans le cas des soins médicaux. Ce minimalisme a entraîné des commentaires acerbes : «Où est la Déclaration de Philadelphie dans laquelle l'OIT s'oblige à étendre les mesures de sécurité sociale «en vue d'assurer un revenu de base à tous ceux qui ont besoin d'une telle protection, ainsi que des soins médicaux complets»? Peut-on croire qu'il n'y a que 20% de la population et 50% des travailleurs salariés qui ont besoin de cette protection?» (van Langendonck, 1995, 104).

Le constat d'une divergence entre la convention 102 et la Déclaration de Philadelphie est banal et ne saurait à

lui seul légitimer une interprétation selon laquelle l'œuvre de l'OIT en matière de sécurité sociale est contraire aux droits de l'homme. Plutôt que de nous confiner dans une telle posture de dénonciation, il apparaît plus fécond de tenter de comprendre pourquoi cet instrument normatif apparaît en contradiction avec l'idéal énoncé dans la Déclaration de Philadelphie. Avec la convention 102, il s'agit d'élaborer un document de caractère contraignant pour les Etats qui le ratifient. Le débat ne se situe donc plus sur le plan purement théorique d'une déclaration de principes, mais à un autre niveau, où le pragmatisme et les considérations d'efficacité figurent au premier plan. De plus, la convention 102 vise explicitement la définition du niveau minimum de sécurité sociale et cet objectif la situe dans une perspective très différente de celle qui caractérisait les recommandations adoptées en 1944. C'est dans le cadre défini par cette finalité minimaliste que s'inscrivent les débats à propos du champ d'application personnel.

La prise en compte de l'hétérogénéité des niveaux de développement légitime le choix de dispositions comportant une limitation du champ d'application personnel. L'option retenue par la Conférence de 1952 s'inscrit dans la logique des rapports entre le social et l'économique: la justice sociale est la causalité finale tandis que la prospérité économique représente la cause efficiente. Si le social cherche à s'édifier contre l'économie, il est voué à l'échec. Cette dépendance du social à l'égard de sa causalité efficiente économique justifie en dernière analyse les restrictions contenues dans la convention 102. La définition du champ d'application personnel privilégiée dans cet instrument normatif ne se fonde donc en aucun cas sur une conception affirmant le caractère absolu légitime de l'exclusion de 50 % de la population.

L'adoption de normes supérieures de sécurité sociale lors de sessions ultérieures de la Conférence<sup>8</sup> atteste l'adhésion de l'OIT au droit de tout homme à la sécurité sociale: «Ainsi, le champ d'application personnel de la protection qui, selon la convention 102, peut encore être limité à des catégories déterminées, doit-il tendre à l'universalité selon que les normes supérieures garantissent la protection de la totalité soit des salariés, soit des membres de la population économiquement active, soit des résidents» (Voirin, 1995, 89). La portée de la convention 102 ne se mesure donc pas relativement à l'idéal énoncé dans la Déclaration de Philadelphie, mais en fonction de la réalité des systèmes nationaux de

sécurité sociale. Ce changement de point de vue entraîne une évaluation beaucoup plus positive des effets de la convention 102. De fait, au 31 décembre 1999, on ne dénombre que 40 ratifications, parmi lesquelles seules celles de l'Allemagne, de la Belgique, de la Libye, du Luxembourg, des Pays-Bas et du Portugal concernent les neuf branches de la sécurité sociale. De son côté, la Suisse n'a ratifié que cinq branches. L'accusation selon laquelle cet instrument ne ferait que sanctionner un état inférieur de la sécurité sociale ne résiste pas à la confrontation avec la réalité induite par ces chiffres.

### **Souplesse des normes et droit à la sécurité sociale**

En matière de niveau des normes, la convention 102 assouplit considérablement les principes énoncés dans les recommandations de 1944, au point que les dispositions de cet instrument apparaissent aux yeux de certains en contradiction avec l'idéal du droit à la sécurité sociale. Elles autorisent la couverture de trois risques et de 50 % de la population seulement, et les montants des prestations sont marqués par la même tendance au minimalisme<sup>9</sup>. De même, la reconnaissance de la validité des mécanismes d'assistance, au même titre que l'assurance ou la sécurité sociales, peut donner l'impression d'une conception de la sécurité sociale excessivement flexible, à tel point qu'elle s'inscrirait en faux contre la promulgation du droit de tout homme à la sécurité sociale. Il importe donc de préciser la portée effective de ces assouplissements avant d'illustrer l'actualité de ce débat sur le degré de souplesse et de flexibilité des normes par l'évocation d'un exemple plus récent, celui de la définition de l'emploi convenable dans les instruments normatifs sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage adoptés en 1988.

Fidèle à l'idéal réformiste, l'OIT reconnaît le caractère nécessairement progressif de la concrétisation du droit à la sécurité sociale. Dans ce cadre, l'hétérogénéité des niveaux de développement économique commande l'adoption de compromis dont la validité ne doit pas être jugée par référence à l'idéal, mais par rapport au réel. Considérer la sécurité sociale comme un principe indivisible exigeant une application immédiate et indifférenciée pourrait entraîner des conséquences redoutables. Les conventions relatives à la sécurité sociale n'énoncent pas des principes idéaux, elles définissent des

étapes de progression vers l'idéal de sécurité sociale. Quarante ans plus tard, la situation prévalant dans les pays en voie de développement justifie toujours le recours à la méthode progressive : « En général, les systèmes de sécurité sociale des pays en développement ne protègent pas contre toutes les éventualités, excluent une fraction importante de la population, et leur fonctionnement laisse beaucoup à désirer. »<sup>10</sup> Avec la sécurité sociale, nous sommes dans un domaine où l'état de l'économie et l'hétérogénéité des niveaux de développement des Etats-membres de l'OIT commandent, et de façon tout à fait légitime, une approche nuancée qui combine le possible et le désirable. Cette prédilection pour l'approche graduelle ne remet pas en question la validité principielle du droit à la sécurité sociale.

Un tel point de vue justifie une certaine souplesse dans l'élaboration des normes de sécurité sociale, toutefois cette souplesse ne saurait être déclinée sur tous les modes et il convient de préciser avec netteté que la conception de la sécurité sociale défendue par l'OIT n'autorise pas toutes les flexibilités. De fait, pour chacun des risques évoqué dans la convention 102, un seuil minimal de droits intangibles est précisé et la procéduralisation des normes ne peut s'appliquer légitimement qu'à partir de ce socle de droits substantiels. Loin de prôner une conception purement réflexive ou procédurale de l'élaboration des normes où tout serait objet de discussion (à la manière suggérée par Habermas dans *'Ethique de la Discussion'*<sup>11</sup>), les instruments adoptés par la Conférence délimitent le champ d'action de la négociation et énoncent les droits sociaux fondamentaux, dont la validité ne peut faire l'objet de contestation à l'occasion de l'élaboration de nouvelles normes. Seules les circonstances économiques objectives peuvent justifier l'application retardée de ces droits, lesquels ne devraient donc pas être remis en question par la tendance actuelle à la procéduralisation des normes.

**Une conception d'une brûlante actualité : l'exemple de la notion d'emploi convenable**

Par ce rappel de l'existence de droits substantiels, l'OIT se distingue d'autres institutions supranationales, ainsi que le démontre l'activité normative déployée dans le domaine de l'assurance chômage. En 1988, la Conférence adopte la convention 168 et la recommandation 176 sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage. Ces deux textes proposent une définition

originale de la notion controversée d'emploi convenable. Nous pouvons ainsi lire au paragraphe 14 de la recommandation que l'emploi convenable ne peut s'appliquer à :

« Un emploi comportant un changement de profession qui ne tiendrait pas compte des capacités, des qualifications, des aptitudes, de l'expérience professionnelle ou des possibilités de réadaptation de l'intéressé.

Un emploi comportant un transfert de résidence dans un lieu où il n'existerait pas de possibilités de logement appropriées.

Un emploi dont les conditions et la rémunération seraient sensiblement moins favorables que celles qui sont généralement accordées, au moment considéré, dans la profession et la région où l'emploi est offert.

Un emploi vacant en raison directe d'un arrêt du travail dû à un conflit professionnel. »

Dans un tel cadre, la marge de manœuvre laissée aux services publics de l'emploi dans le recours aux moyens de sanction en cas de refus d'un emploi défini comme convenable aux termes de la législation nationale, est circonscrite dans des limites précises. Tel n'est pas le cas, par exemple, de la Stratégie européenne de l'emploi qui se fonde sur le double principe de l'individualisation de la prise en charge du chômeur pour tout ce qui concerne les mesures actives du marché du travail (pilier I : améliorer la capacité d'insertion professionnelle) et de la flexibilité négociée dans le domaine des salaires et conditions de travail (pilier III : capacité d'adaptation). L'Union européenne n'impose pas de socle minimal de droits sociaux intangibles et, de ce fait, elle tolère une très grande diversité de pratiques pouvant aller jusqu'à des mesures auxquelles l'étiquette de *workfare* est souvent et légitimement associée<sup>12</sup>.

En ce sens, une telle pratique illustre la possibilité d'un usage pervers de la procéduralisation pure des normes : si celles-ci sont élaborées par la négociation des partenaires impliqués (placeurs et chômeurs dans le cas des mesures actives, organisations professionnelles dans le cas des conditions de travail) à l'exclusion de toute intrusion extérieure – que ce soit d'acteurs non directement impliqués ou de principes directeurs – rien ne permet d'exclure la remise en cause des droits sociaux fondamentaux. Les débats autour de la validité de certains droits sociaux illustrent le danger d'un cadre

exclusivement procédural: si tout est permis, pourvu que cela soit négocié, la porte est ouverte à toutes les expérimentations.

Pour faire face à ce risque, il ne s'agit évidemment pas de prôner une définition rigide et non adaptable de «l'emploi convenable», laquelle reviendrait à réduire l'éventail des emplois à disposition des chômeurs. Une certaine souplesse est ici de mise<sup>13</sup>, à condition toutefois qu'elle n'enclenche pas un cercle vicieux de dérégulation effrénée et de dégradation progressive des conditions de travail. Les relations humaines sont nécessairement marquées par des asymétries de pouvoir, d'information, de connaissances, de capacités de contrôle... et la confiance placée dans la seule négociation peut comporter des conséquences redoutables. La délimitation des objets légitimes de négociation per-

met d'éviter que ces inégalités ne se traduisent dans des documents venant consacrer leur légitimité. Loin de constituer un frein aux nécessaires innovations, le cadre juridique défini par l'OIT et notamment par les conventions et recommandations portant sur la sécurité sociale permet d'enraciner les expérimentations dans un environnement respectueux d'un socle minimal de droits sociaux. Il rappelle utilement que la promotion de l'emploi ne saurait s'effectuer au mépris de la dignité de la personne. Tel est sans doute l'enseignement le plus crucial de l'action de l'OIT en matière de sécurité sociale: la dignité de l'homme n'est pas un objet de négociation et la flexibilité ne peut s'élaborer que sur fond de l'horizon intangible des droits de l'homme. ■

## Notes

1. *Cet article reprend et prolonge les réflexions développées dans Bonvin J.-M. (1998), L'Organisation internationale du travail, Etude sur une agence productrice de normes, Paris: PUF.*
2. *Ces mesures connaîtront une fortune très diverse. Les mécanismes fondés sur une philosophie de l'universalisme ne seront pas remis en question et font l'objet encore aujourd'hui d'un consensus très large dans la société américaine, alors que les prestations d'assistance versées sous conditions de ressource (means-tested) font l'objet de très fréquentes contestations (le cas emblématique est ici l'AFDC ou aid to families with dependent children instituée dans le cadre du New Deal de Roosevelt, qui sera finalement remplacée dans les années '90 par un programme plus restrictif en termes de niveau et de durée de la prestation versée, le TANF ou temporary assistance to needy families).*
3. *En dehors des éventualités traditionnelles, la loi néo-zélandaise introduit aussi la notion très vague et très inclusive d'emergency. Cette disposition permet pour ainsi dire de garantir l'application du système de garantie de revenu à tous ceux qui remplissent les conditions de ressources prévues par la loi.*
4. Sécurité sociale: ses principes, (1944), *Rapport IV, Partie I. Conférence internationale du travail*, 5.
5. Objectifs et normes minima de la sécurité sociale (1951), *Rapport IV (1). Conférence internationale du travail*, 133.
6. *Ce droit sera inséré dans la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé en juillet 1946.*
7. Sécurité sociale: ses principes, (1944), op. cit., 17.
8. *Pour une brève présentation de ces normes supérieures, voir Greber, 1984, 62-6.*
9. *Dans le meilleur des cas, elles s'élèvent à 50% du gain antérieur ou du salaire d'un manœuvre ordinaire.*
10. Assurances sociales et protection sociale, (1993). *Rapport du DG, CIT*, 9-10.
11. *«Seules peuvent prétendre à la validité les normes susceptibles de recevoir l'assentiment de tous les intéressés» (Habermas, 1992, 17). Cette remarque vaut aussi pour les droits de l'homme, dont la validité n'est donc pas inconditionnelle, mais dépend de l'adhésion explicite de tout un chacun.*
12. *Voir à ce sujet Barbier J.-C., Gautié J. (1998), Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis, Paris: PUF, 1998, notamment les chapitres concernant le Royaume-Uni et les Etats-Unis.*
13. *Voir par exemple U. Walwei, H. Werner, 1998, 17.*

### Ouvrages et articles cités

Bonvin, J.-M. (1998), *L'Organisation internationale du travail, Etude sur une agence productrice de normes*, Paris : PUF, Coll. Sociologies.

Galbraith, J. K. (1995), *Voyage dans le temps économique*, Paris : Seuil.

Greber, P.-Y. (1984), *Les principes fondamentaux du droit international et du droit suisse de la sécurité sociale*, Lausanne : Réalités Sociales.

Habermas, J. (1992), *Ethique de la Discussion*, Paris : Cerf.

Perrin, G. (1993a), *Histoire du droit international de la sécurité sociale*, Paris : Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale.

— (1993b), *Sécurité sociale*, Lausanne : Réalités Sociales.

Van Langendonck, J. (1995), « Le rôle des organisations internationales dans le développement de la sécurité sociale », in Fragnière, J.-P. (dir.), *Repenser la sécurité sociale*, Lausanne, Réalités Sociales, 97-114.

Voirin, M. (1995), « Les normes internationales de sécurité sociale à l'épreuve du temps », in Fragnière, J.-P. (dir.), *Repenser la sécurité sociale*, Lausanne, Réalités Sociales, 85-96.

Walwei, U., Werner, H. (1998), « Problèmes de l'emploi et politique active du marché du travail dans les pays industrialisés », in *Développements et tendances de la sécurité sociale 1996-1998*, Genève : AISS (miméo).

### Nouvelle parution aux Editions Réalités sociales

Isabelle Chaudet, Caroline Regamey, Beatriz Rosende Haver et Jean-Pierre Tabin :

*Migrations et travail social. Une étude des problèmes sociaux des personnes de nationalité étrangère en Suisse.*

Lausanne : Réalités Sociales. 238 pages, 30 fr., ISBN 2-88146-109-2

Dans le contexte social et politique contemporain, il est primordial de saisir les raisons qui expliquent les problèmes sociaux que rencontrent certaines personnes de nationalité étrangère.

Cet ouvrage est basé sur une recherche inédite menée pour le Fonds national suisse de la recherche scientifique. Il permet de réfléchir de manière nouvelle et originale aux réponses que la société suisse propose aux problèmes sociaux des personnes de nationalité étrangère.

## La formation dans le domaine des assurances sociales

Par François Wagner

Président de l'ANEAS

**S**i un thème est d'actualité au seuil de ce nouveau millénaire, c'est bien celui de la formation, et plus particulièrement la formation dans le domaine des assurances sociales.

En Suisse, ce sont effectivement plusieurs milliers de personnes qui sont actuellement employées dans ce secteur, qu'il s'agisse des caisses de compensation ou de chômage, de l'assurance invalidité ou de l'assurance maladie.

Le concept de l'assurance sociale, bien que récent, connaît un développement impressionnant qui nécessite toujours plus de connaissances et de compétences. Cela explique en partie l'engouement pour la formation dispensée dans ce domaine. Le besoin de comprendre, de savoir, de coordonner et de répondre aux exigences des employeurs et de la clientèle fait le reste.

Les associations d'employés en assurances sociales des différents cantons romands l'ont bien compris, elles qui mettent sur pied des actions de formation depuis de nombreuses années dans ce domaine, dans le but de répondre à ce besoin impérieux d'apprendre. Le tableau 1 donne un aperçu de l'organisation des différentes sections romandes en matière de formation.

Car qui travaille dans une branche d'assurance sociale sait que rien n'est acquis et qu'il faut impérativement connaître différents domaines pour offrir un bon service aux assurés et rester performant sur le marché du travail. Et même dans sa spécialité, qui peut se targuer de

maîtriser parfaitement le sujet? Quelques érudits peut-être, mais ils sont rares et tellement sollicités qu'ils en deviennent souvent inaccessibles.

Ne reste qu'une solution : prendre la décision de se perfectionner. Soit dit en passant, il serait faux de penser que la formation continue est le seul moyen d'acquérir des connaissances. La lecture de la presse constitue une précieuse source d'information, tout comme les conférences abordant la thématique des assurances sociales ou encore la collaboration avec d'autres assurances sociales.

Reste que la formation en assurances sociales permet un survol relativement complet et ad hoc du sujet, car elle est le fait de spécialistes de différents domaines qui sont confrontés à des cas pratiques jour après jour.

La formation en assurances sociales cherche à atteindre principalement deux buts :

- Offrir la possibilité au plus grand nombre d'acquérir des notions générales en assurances sociales avec tout ce que cela implique.
- Permettre à ceux qui le désirent de se préparer aux examens de brevet en assurances sociales.

Depuis la reconnaissance officielle des titres délivrés par la FEAS lors des examens du brevet en 1982, ce sont plus de 300 candidats qui ont obtenu le titre de « spécialiste en assurances sociales avec brevet fédéral » en Suisse romande, dont 33 dans le canton de Neuchâtel.

## Exigences légales pour l'admission aux examens du brevet

Sont admises à l'examen du brevet les personnes :

a) Détenrices d'un diplôme mentionné ci-dessous ainsi que justifiant d'une pratique professionnelle *d'au moins quatre ans dans le domaine des assurances sociales* à compter dès la fin de la formation de base jusqu'au début de l'examen :

- Certificat fédéral de capacité d'une profession commerciale avec au moins trois ans d'apprentissage.
- Diplôme d'une école de commerce reconnue par la Confédération.
- Brevet ou diplôme fédéral en assurances privées.
- Certificat de maturité.
- Certificat de fin d'études d'une école supérieure avec orientation commerciale au sens des articles 59, 60 et 61 de la LFP.
- Titre universitaire (licence ou doctorat).

b) Détenrices d'un diplôme mentionné ci-dessous ainsi que justifiant d'une pratique professionnelle *d'au moins six ans dans le domaine des assurances sociales* à compter dès la fin de la formation de base jusqu'au début de l'examen :

- Certificat fédéral de capacité d'employé de bureau avec au moins deux ans d'apprentissage.
- Certificat fédéral de capacité avec au moins trois ans d'apprentissage ou un certificat équivalent.

c) L'OFFT statue sur l'équivalence des certificats étrangers.

d) Si aucune des conditions fixées ci-dessus n'est remplie, la Commission des examens peut admettre à l'examen du brevet les candidats qui justifient d'une activité professionnelle d'au moins huit ans dont six au moins dans le domaine des assurances sociales.

### Formation de « spécialiste en assurances sociales avec brevet fédéral » dans les cantons romands

Plusieurs associations organisent des cours d'introduction ou de vulgarisation suivis d'une formation permettant une préparation spécifique aux examens du brevet.

En outre, certains cantons (VD, GE et VS) ont émis des conditions pour accepter les candidats à la formation.

Bien entendu, il convient de comparer ce qui est comparable, ce qui n'est pas réalisable au moyen du tableau ci-dessous, notamment parce que le nombre de périodes dispensées pendant la formation diffère d'un canton à l'autre ou encore parce que le nombre de candidats acceptés à une session influence également le prix de la formation.

**Tableau 1**

	Fribourg	Genève*	Jura	Neuchâtel	Valais	Vaud
Formation depuis	1989	1998	1988	1974	1978	1972
Personnes formées à ce jour	300	90	600	850	300	+ 2000
Durée de la formation	15 mois	3 ans 2 cycles	8 mois	15 mois y.c. répétitions	3 ans 2 cycles	3 ans 2 cycles
Prix actuel de la formation	1350.-	3000.-	370.-	1400.-	1650.-	1400.-

\* Auparavant, la formation était organisée par l'association genevoise en collaboration avec les Cours commerciaux de Genève qui assumaient tous les besoins en infrastructure et la gestion administrative.

### L'exemple neuchâtelois

Il y a plus de vingt-cinq ans que la section neuchâteloise des employés en assurances sociales organise une formation dans le domaine des assurances sociales.

Lors du premier cours, organisé en 1974, ce furent plus de 80 intéressés qui s'inscrivirent. Par la suite, environ 30 participants prirent part à ces formations, à l'exception de la session 1999-2000 pour laquelle il a fallu créer un second cours pour un total de 50 personnes. Pour la session 2000-2001, la tendance est à la stabilisation mais ce sont tout de même plus de 30 participants qui se sont déjà inscrits au moment où ces lignes sont rédigées.

Le désir de comprendre un monde qui devient de plus en plus complexe prime sur le besoin d'obtenir « un papier » supplémentaire, ce qui est réjouissant quand bien même les associations souhaitent encourager les candidats au diplôme.

Afin de combattre le taux d'échecs aux examens de brevet, qui était préoccupant certaines années, certaines sections organisent des séminaires de révision. Depuis quatre ans, le canton de Neuchâtel offre une telle prestation aux candidats qui le désirent. Un sondage a permis de confirmer qu'une telle mesure est nécessaire et répond au besoin de beaucoup de candidats.

Afin que les candidats des autres associations n'organisant pas de telles répétitions n'aient plus à parcourir de trop grandes distances, il est prévu de collaborer avec lesdites associations afin que les séminaires soient organisés dans diverses régions, sur la base d'un concept identique.

*Nous remercions les associations des employés en assurances sociales des différents cantons romands pour leur aide à l'occasion de la rédaction du présent article.*

Il est possible de se renseigner auprès des associations romandes pour toute information complémentaire en ce qui concerne la formation :

<b>Fribourg</b>	M <sup>me</sup> Fabienne Baudet Rte du Pafuet 114, 1729 Bonnefontaine
<b>Genève</b>	AGEAS M <sup>me</sup> Dominique Hennuyer-Haller Case postale 64, 1211 Genève 28
<b>Jura</b>	AJEAS M. Philippe Faivet Case postale 2, 2854 Bassecourt
<b>Neuchâtel</b>	ANEAS M. François Wagner Case postale 82, 2000 Neuchâtel
<b>Valais</b>	M. Michel Lamon Chemin Sous-Maison 20, 1963 Vétroz
<b>Vaud</b>	M <sup>me</sup> Patricia Albisetti La Caisse Vaudoise Rue Caroline 11, 1011 Lausanne  M <sup>me</sup> Françoise Linder Secrétariat AVEAS Case postale 73,1816 Chailly

### **Formation «d'expert diplômé en assurances sociales»**

Jusqu'à présent, il n'existait aucune formation spécifique préparant au diplôme d'expert en assurances sociales, ce qui peut en partie expliquer qu'à ce jour, ce sont environ 90 personnes qui ont obtenu un tel titre. Les exigences légales permettant de se présenter sont identiques à celles fixées pour le brevet. Il n'est toutefois possible de s'inscrire aux examens de diplôme que si l'on est en possession du brevet de spécialiste en assurances sociales depuis deux ans au moins et de deux années de pratique professionnelle dans le domaine des assurances sociales après l'obtention du brevet précité. ■

## VIE DES ASSOCIATIONS

# Une nouvelle formation en assurances sociales débutera en septembre 2000

Par Philippe Gnaegi

*Président de la commission romande des examens en assurances sociales et chargé de cours à l'Université de Fribourg*

**A**près plusieurs changements intervenus au niveau du brevet en assurances sociales, dont :

- la définition des objectifs de chaque branche d'assurance sociale et les niveaux de difficulté à maîtriser ;
- la création de comités de branches responsables en matière de formation et d'évaluation des examens ;
- la mise sur pied d'un examen commun pour toute la Suisse avec des questions identiques de chaque côté de la Sarine,

nous avons envisagé une autre modification importante: la refonte du diplôme en assurances sociales, et ceci pour deux raisons.

D'une part, nous souhaitons dispenser une formation de *cadres en assurances sociales*, formation encore inexistante dans notre pays. La loi fédérale sur la formation professionnelle précise à ce sujet: «L'examen professionnel supérieur (le diplôme) doit établir si le candidat a les aptitudes et les connaissances requises pour diriger une entreprise de façon indépendante ou satisfaire à des exigences élevées dans sa profession.» Nous avons ainsi introduit des disciplines permettant au candidat de posséder de bonnes connaissances en matière de gestion d'entreprise, de conduite du personnel, de droit du travail et d'économie.

D'autre part, nous voulions rendre cette formation *plus attractive*, puisque, aujourd'hui, elle n'attire que 10 à

15% des brevetés. En outre, nous nous sommes interrogés pour décider si la formation du diplôme devait être l'œuvre d'une école supérieure (par exemple, une haute école de gestion ou une université) ou si la FEAS devait mener à bien cette tâche délicate mais très enrichissante. Nous avons opté pour cette dernière solution et nous espérons avoir fait le bon choix.

## Organisation de la formation

Nous pouvons d'ores et déjà annoncer que cette nouvelle formation débutera en septembre 2000 pour se terminer en novembre 2001. Les premiers examens auront lieu au printemps 2002. Les cours, d'une durée de *198 périodes*, auront lieu à *Fribourg* et seront organisés par l'association fribourgeoise en collaboration avec toutes les autres associations de Suisse romande. A l'heure où nous écrivons ces lignes, une quarantaine de personnes étaient intéressées à suivre cette formation. Il est bien clair que dans un premier temps, si celle-ci devait avoir autant de succès, nous serions obligés de limiter le nombre de participants afin de maintenir la qualité de l'enseignement. Nous serions, quant à nous, très satisfaits si nous pouvions commencer avec un effectif d'une quinzaine de personnes.

## Les disciplines d'enseignement

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, le diplôme sera enrichi de nouvelles disciplines que nous nous proposons de résumer sous la forme du tableau suivant:

Branches	Examen écrit	Examen oral	Pondération	Notes de branches
Connaissances approfondies de la branche choisie:				
Partie générale	4 heures		2	
Application d'un cas pratique	2 heures		1	1
Travail personnel et présentation	Travail à domicile	Env. 30 min.	2	
Examen oral		Env. 30 min.	1	1
Coordination	1 heure			1
Droit	1 heure			1
Economie	1 heure			1
Gestion du personnel	1 heure		1	
Conduite du personnel		30 min.	1	1
Politique sociale		30 min.		1
<b>Total</b>				<b>7</b>

- La note de l'examen écrit de la branche choisie est partagée entre un écrit de quatre heures qui compte pour deux tiers et un écrit de deux heures qui compte pour un tiers de la note.
- La note de l'examen oral de la branche choisie est partagée entre le travail personnel et sa présentation qui compte pour deux tiers et un examen de connaissances générales qui compte pour un tiers de la note.
- La note de la branche gestion d'entreprise et conduite du personnel représente la moyenne des deux branches.

### Remarques générales

1. La branche principale d'examen est choisie parmi les disciplines suivantes :

- L'assurance vieillesse et survivants

- L'assurance chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité

- La prévoyance professionnelle

- L'assurance invalidité

- L'assurance maladie sociale

- L'assurance militaire

- L'assurance accidents obligatoire

- L'aide sociale et les prestations complémentaires.

Concernant la branche choisie par le candidat, la grande nouveauté réside dans l'introduction d'une nouvelle matière : l'*aide sociale*. Il nous apparaissait que la FEAS pouvait être à l'origine du développement de cette formation, déjà enseignée dans le cadre du brevet fédéral en assurances sociales. L'aide sociale figure donc à l'examen de diplôme avec les prestations complémentaires. Cette dernière a été retranchée de l'AVS qui nous est apparue comme une matière à elle seule relativement importante.

La branche choisie par le candidat fera l'objet de deux examens écrits : l'un, d'une durée de quatre heures, sur les connaissances générales, et l'autre, d'une durée de deux heures, sur un cas pratique.

L'examen oral portera non seulement sur des connaissances approfondies de la branche choisie mais aussi sur un *travail personnel* de 5 à 10 pages que le candidat aura préparé préalablement et qu'il devra présenter à l'examen. Les meilleurs travaux seront publiés dans cette revue.

2. Le droit ne se limitera plus uniquement au droit constitutionnel. Nous introduirons un enseignement relatif au *droit du travail* (salaire en cas d'empêchement de travailler, prévoyance en faveur du personnel, fin des rapports de travail, protection contre les congés, etc.). Cette matière fera l'objet d'un examen écrit de 60 minutes.

3. Nous avons introduit dans le diplôme une nouvelle discipline : l'*économie politique*. Elle permettra au candidat de se familiariser avec des notions générales telles que la demande et l'offre, la formation des prix, le circuit économique ou des questions économiques

actuelles relatives aux finances publiques, à la politique des revenus et au financement des assurances sociales. Cette matière sera sanctionnée par un examen écrit de 60 minutes.

4. La *gestion d'entreprise et la conduite du personnel* permettront de compléter la formation du diplôme en donnant au candidat une approche plus orientée vers le marché du travail que celle que nous dispensons actuellement. Les sujets relatifs à l'environnement, la direction, l'organisation d'une entreprise, les ressources humaines y seront abordés. La conduite du personnel fera appel à des notions telles que : l'introduction et la mise au courant de nouveaux collaborateurs, la motivation, l'autorité, l'attribution des tâches, la qualification des collaborateurs. Cette branche d'enseignement sera sanctionnée par un examen oral de 30 minutes en conduite du personnel ainsi que par un examen écrit de 60 minutes en gestion d'entreprise.

### Réussite de l'examen

L'examen est considéré comme réussi si les conditions cumulatives ci-dessous sont réunies :

- La moyenne des notes de branches n'est pas inférieure à 4,0.
- La moyenne des notes obtenues dans la branche choisie des assurances sociales est au moins égale à 4,0.
- Deux notes de branches au maximum sont inférieures à 4 et aucune note de branches n'est inférieure à 3,0.

### Organisation

L'organisation des examens a suscité de très longs et vifs débats. Nous avons toujours souhaité conserver une certaine autonomie vis-à-vis de la Suisse allemande qui elle souhaitait une structure centralisée avec un seul secrétariat pour les deux régions linguistiques. La solution romande a été retenue et nous pouvons nous en réjouir. Elle permettra de respecter les identités romande et alémanique, et par là même, des cultures, des perceptions et des mentalités différentes. Cette solution a fait ses preuves avec le brevet et il ne nous a pas semblé nécessaire de la modifier. La Romandie

possède à ce titre la moitié des voix au niveau de la commission suisse, c'est dire que son point de vue est largement pris en considération.

### Conclusion

Nous pouvons affirmer que nous sommes heureux d'arriver au bout de cette longue aventure qu'est la création d'une nouvelle formation. Le travail a été long, parfois parsemé d'embûches, mais le monde des assurances sociales ne peut en sortir qu'enrichi lorsque l'on sait que les besoins de formation sont si importants que les associations doivent aujourd'hui refuser des intéressés.

Nous étions depuis un certain temps conscients que le diplôme actuel devait être étoffé et mieux valorisé. Nous espérons avoir atteint nos objectifs tout en sachant que de nouveaux changements interviendront certainement ultérieurement pour consolider cette formation. ■

### Sur l'internet, les sites des associations

L'Association fribourgeoise des employés d'assurances sociales :

[www.afeas.ch](http://www.afeas.ch)

L'Association vaudoise des employés d'assurances sociales :

[www.socialinfo.ch/aveas](http://www.socialinfo.ch/aveas)

La FEAS :

[www.socialinfo.ch/aveas/9000feas.htm](http://www.socialinfo.ch/aveas/9000feas.htm)

Et, bien sûr, l'indispensable visite au site du social :

[www.socialinfo.ch](http://www.socialinfo.ch)

## VIE DES ASSOCIATIONS

Les brèves de la section  
neuchâteloise des employés  
en assurances sociales –  
ANEAS

Par François Wagner

Président de l'ANEAS

**A**près plus de sept ans, M<sup>me</sup> Patricia Eisenring, présidente de la section neuchâteloise ANEAS, a décidé de se retirer de la présidence et du comité de l'ANEAS, notamment en raison d'une activité professionnelle qui ne lui laissait plus assez de temps, pour continuer à assumer une telle tâche.

A l'occasion de l'assemblée générale de l'ANEAS qui a eu lieu le 5 avril 2000, M<sup>me</sup> Eisenring a été remerciée pour le travail considérable qu'elle a accompli durant ce « septennat », son enthousiasme et la confiance qu'elle a su accorder à chacun.

Les membres présents lors de ladite assemblée ont accepté d'accorder leur confiance à M. François Wagner, qui devient dès lors le nouveau président de l'ANEAS.

Quant à M. Pierre-Yves Schreyer, vice-président à l'ANEAS depuis 1994, il a également décidé de remettre son mandat pour des raisons professionnelles et il sera remplacé par M<sup>me</sup> Daniela Riva, cheffe de l'Office du chômage de Neuchâtel.

M. Schreyer a également été remercié lors de l'assemblée générale pour sa participation tout au long des années passées.

**Formation**

Suite à la publication de la communication ayant paru dans *Aspects de la sécurité sociale* en mars dernier, un très grand nombre de personnes se sont inscrites dans

le but suivre les séminaires de préparation aux examens de brevet en assurances sociales.

L'association neuchâteloise a donc pris la décision d'organiser deux séminaires afin de pouvoir satisfaire le plus grand nombre de participants ayant pris la décision de se rendre à Neuchâtel pour parfaire leurs connaissances. L'ANEAS les remercie pour la confiance qu'ils témoignent à l'association.

Pour l'année 2001, il est prévu une collaboration inter-cantonale, notamment avec les associations vaudoise et valaisanne, pour éviter aux intéressés de trop longs déplacements.

Le cours de notions générales en assurances sociales qui débutera le 22 août 2000 à Neuchâtel rencontre un grand succès: 30 personnes se sont inscrites à cette action de formation qui prendra fin le 27 juin 2001. ■

Sur [www.socialinfo.ch](http://www.socialinfo.ch)

- Dictionnaire suisse de politique et d'actions sociales
- Glossaire « Ages et Générations »
- Guide social romand (GSR)
- Le périodique *Repère social*

Ainsi que de nombreuses informations dans les domaines de la formation, de la recherche, de la documentation et de l'activité sociale en Suisse et à l'étranger.

<b>VS</b>	<b>AEAS — VS</b> Case postale 129 3960 Sierre	Président : Edouard Dubuis Tél. : 027/203 44 03 (prof.) — 027/203 26 07 (privé) Courriel : duwalder@vtx.ch
<b>VD</b>	<b>AVEAS</b> Case postale 73 1816 Chailly- sur-Montreux	Président : Alain-Gérard Scherwey Tél. : 021/340 06 40 (prof.) — 021/617 07 73 (privé) Courriel : alaingerard.scherwey@css.ch
<b>NE</b>	<b>ANEAS</b> Case postale 82 2001 Neuchâtel	Président : François Wagner Tél. : 031/633 55 51 ou 032/322 20 94 (prof.) — 032/322 49 92 (privé) Courriel : fwagner@swissonline.ch
<b>FR</b>	<b>AFEAS</b> Case postale 23 1709 Fribourg	Président : Thierry Bourquenoud Tél. : 026/347 27 00 (prof.) — 026/402 78 79 (privé) Courriel : thierry.bourquenoud@st-louis.ch
<b>JU</b>	<b>AJEAS</b> Case postale 2 2854 Bassecour	Président : Pierre Chavallaz Tél. : 032/421 34 31 (prof.) — 032/426 57 43 (privé) Courriel : pierre.chavallaz@basler.ch
<b>GE</b>	<b>AGEAS</b> Case postale 64 1211 Genève 28	Président : Jean-Paul Coquoz Tél. : 079/203 98 64 Courriel : jean-paul.coquoz@bluewin.ch

Les employés et les cadres d'assurances sociales ainsi que les spécialistes et les professionnels intéressés se sont regroupés dès 1972 au sein des sections romandes de la FEAS dans le but premier de promouvoir la formation dans ce secteur d'activité complexe et en permanente mutation.

Les cours organisés par les sections permettent aux nombreux participants d'acquérir une vue d'ensemble de notre législation sociale, d'approfondir leurs connaissances spécialisées et de se présenter aux examens fédéraux de brevet et de diplôme en assurances sociales reconnus par l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT). D'autres activités telles que des rencontres régulières, des conférences ou des séminaires permettent aux membres de rester au courant de l'actualité, favorisent la transmission de connaissances et stimulent les débats entre les personnes engagées dans ce champ d'action. La revue *Aspects de la sécurité sociale*, qui compte quatre numéros par année, aborde, grâce à des auteurs de qualité, tous les points actuels et brûlants du domaine des assurances sociales.

Toutes les personnes concernées par la sécurité sociale peuvent participer à nos activités.

## sommaire 2.2000

- 3            **Edito**    Jean-Pierre Tabin
- 4            **RMR/De l'indéfinition des objectifs aux impasses de l'insertion**  
Antonio Cunha, Sylvie Pellaton Leresche, Suzanne Stofer
- 17          **RMR/Dispositif d'avant-garde ou miroir aux alouettes ?**  
Rosanna Mazzi, Jean-Marie Béguin
- 20          **RMR/La critique de l'ADC**  
Association de défense des chômeuses et des chômeurs
- 23          **RMR-LACI/Les cours de formation permettent-ils de lutter  
contre l'exclusion sociale ?**  
Marie-Laure Kaiser
- 28          **La sécurité sociale comme droit de l'homme...**  
Jean-Michel Bonvin
- 36          **VIE DES ASSOCIATIONS**  
**La formation dans le domaine des assurances sociales**  
François Wagner
- 39          **VIE DES ASSOCIATIONS**  
**Une nouvelle formation en assurances sociales débutera en septembre 2000**  
Philippe Gnaegi
- 42          **VIE DES ASSOCIATIONS**  
**Les brèves de la section neuchâteloise des employés en assurances sociales**  
François Wagner