



LOI SUR L'AI DE SOCIALE DU 14 NOVEMBRE 1991
MODIFIÉE LE 26 NOVEMBRE 1998 (LASoc)

CONCEPT MIS / LASoc

PRELIMINAIRE

Le présent concept fixe, conformément à l'article 22 al.1 de la Loi sur l'aide sociale, un cadre à la mise en œuvre des mesures d'insertion sociale. Il fournit les réponses à quelques questions de base, sachant que l'expérience permettra d'y apporter régulièrement des précisions et d'éventuels ajustements.

En préambule à ce concept, il y a lieu de préciser les points suivants :

→ Ce concept comprend deux parties:

- la première fournit quelques **repères conceptuels**, notamment sous forme de définitions,
- la seconde détaille **les modalités concrètes de la mise en œuvre du dispositif d'insertion sociale** prévu dans le cadre de l'aide sociale.

Ces deux parties peuvent être consultées séparément l'une de l'autre. Un système de renvois permet d'approfondir au passage l'une ou l'autre question.

→ Un **aperçu général du concept** précède ces deux parties. Il résume les points essentiels du concept et permet de se diriger dans les différents chapitres.

→ **En annexe** figure des spécimens du contrat d'insertion sociale et du contrat de prestations.

→ **En complément** à ce concept, un catalogue des mesures d'insertion sociale est tenu à disposition par le service social cantonal.

PLAN DU CONCEPT MIS :

Introduction	4
Aperçu général du concept MIS / LASoc	5
1ère PARTIE : LES REPÈRES CONCEPTUELS	9
1. Pourquoi instaurer des mesures d'insertion sociale ?	9
1.1. Préserver les échanges sociaux	9
1.2. Soutenir le processus de socialisation	10
1.3. Etablir une dynamique motrice	10
2. Qu'est-ce que l'insertion ?	11
2.1. Un processus de socialisation	12
2.2. Une nouvelle catégorie d'action publique	12
3. En quoi consiste l'insertion sociale ?	13
3.1. Les deux axes de l'insertion sociale	13
3.2. Indissociabilité des axes de l'insertion sociale	14
4. A quoi servent les mesures d'insertion sociale ?	15
4.1. Les objectifs d'insertion sociale	16
4.2. Le rôle des tiers organisateurs	18
4.3. Donner du temps au temps	19
2ème PARTIE : LE DISPOSITIF D'INSERTION SOCIALE	21
1. Quels sont les buts du dispositif d'insertion sociale ?	21
2. A qui s'adressent les mesures d'insertion sociale ?	22
3. Quels résultats attendre des mesures d'insertion sociale ?	23
3.1. Objectifs de la démarche insertionnelle pour les bénéficiaires	23
3.2. Objectifs de la démarche insertionnelle pour les services sociaux régionaux	24
3.3. Objectifs de la démarche insertionnelle pour la collectivité	25
3.4. Complémentarité des mesures d'insertion sociale et professionnelle	26
4. Quelles sont les différentes sortes de mesures d'insertion sociale ?	27
4.1. Catégorisation des MIS	28
4.2. Les outils de l'insertion	28
4.3. Les domaines d'application	31
4.4. La combinaison de MIS	31
4.5. Le catalogue des MIS	32
5. Qui organise les mesures d'insertion sociale ?	33
6. Quelles conditions doivent remplir les mesures d'insertion sociale ?	35
7. Quels sont les acteurs impliqués dans le dispositif d'insertion sociale ?	38
8. En quoi consiste la stratégie du dispositif d'insertion sociale ?	41
8.1. La démarche insertionnelle	41
8.2. Les modalités de la démarche insertionnelle	43
8.3. La procédure d'application des MIS	45
9. Quels avantages procure pour le bénéficiaire l'engagement dans une MIS ?	47
Procédure d'application des MIS	48
Glossaire	49
Annexes	50

INTRODUCTION

Les MIS sont des prestations de conseil et de formation ou des activités de participation sociale prévues par la LASoc. Elles ont pour but de promouvoir l'autonomie et l'insertion sociale des bénéficiaires de l'aide sociale (art.4 al.5 LASoc).

LES MIS CONSTITUENT UN NOUVEL ESPACE

Le développement des MIS résulte d'un changement dans la conception de l'assistance. Leur introduction ouvre un nouvel espace dans le système de sécurité sociale auquel appartient l'aide sociale en tant qu'ultime filet de protection.

a) Un espace intermédiaire

Il s'agit d'un espace situé entre le régime de l'assurance (notamment l'assurance chômage) et celui de l'assistance classique. Il permet de prendre en compte la situation des personnes qui ne parviennent pas à s'inscrire dans la sphère du travail (par un emploi ou en bénéficiant d'un revenu social de substitution garanti par la LACI, l'AI, l'AVS) et qui, par ce moyen, évitent d'être reléguées dans la sphère du hors-travail. C'est un espace destiné à éviter la marginalisation.

b) Un espace transitionnel

Les MIS s'inscrivent dans un processus et constituent un moyen pour tendre vers une meilleure intégration tant sur le plan social que professionnel. Ces mesures s'apparentent donc à une étape et sont un segment de la trajectoire des personnes qui en bénéficient.

c) Un espace promotionnel

Cet espace sert de tremplin dans le processus d'insertion. Il doit renforcer la capacité des personnes de s'adapter à leur environnement et de structurer leur itinéraire de vie en favorisant l'acquisition de nouvelles compétences.

d) Un espace structuré

Les communes et l'Etat partagent la responsabilité de la mise en œuvre du dispositif d'insertion sociale. Les MIS sont mises sur pied en veillant à développer et à réaliser des activités pertinentes et adéquates. Les MIS sont à la fois intégrées dans l'aide sociale et associées (avec les mesures d'insertion professionnelle prévues par la Loi sur l'emploi et l'aide aux chômeurs - LEAC) au dispositif général conçu dans le canton de Fribourg pour lutter contre le chômage de longue durée.

APERÇU GENERAL DU CONCEPT MIS / LASoc

La mise à l'écart du monde du travail engendre une précarisation à la fois économique et sociale. Le manque de ressources financières fragilise les conditions de vie des personnes touchées par ce phénomène et qui sont contraintes de s'adresser à l'aide sociale pour obtenir la couverture de leurs besoins matériels de base. Leur éviction de la sphère du travail les prive non seulement d'un revenu, mais aussi d'une place dans la société, d'un statut social.

La volonté politique manifestée par l'introduction des MIS dans la loi sur l'aide sociale vise à mettre sur pied un dispositif d'insertion sociale procurant de nouveaux moyens aux services sociaux régionaux et aux commissions sociales pour inverser les processus d'exclusion sociale.

◆ *Finalités de l'insertion sociale, chap. 1, p.9*

◆ *Définition de l'insertion, chap. 2 p.11*

1. LES BUTS DU DISPOSITIF D'INSERTION SOCIALE

a) Promouvoir

Les MIS ont pour but de permettre aux personnes qui en bénéficient de reprendre pied sur le marché du travail en les aidant à surmonter des difficultés liées à leur situation personnelle.

◆ *Définition de l'insertion sociale, chap. 3, p.13*

◆ *Buts du dispositif d'insertion, chap.1, p.21*

b) Prévenir

Les MIS sont également destinées à éviter que des personnes n'entrent dans un processus d'exclusion en contribuant au renforcement des liens sociaux.

c) Préserver

Les MIS visent enfin à rétablir une utilité sociale en empêchant que des personnes déjà évincées durablement, voire définitivement, du circuit économique soient abandonnées totalement à elles-mêmes.

2. LES DESTINATAIRES DU DISPOSITIF D'INSERTION SOCIALE

Les MIS sont ouvertes à toutes les personnes (conditions cumulatives) :

- dans le besoin au sens de l'art. 3 LASoc et pouvant bénéficier de l'aide sociale,
- sans emploi,
- et n'ayant pas ou plus accès aux mesures LACI,
- ni aux programmes d'emploi qualifiant (PEQ) de la LEAC (sauf opportunité de mesures complémentaires entre MIS et MIP),
- sous réserve des conditions de ressources et de fortune du ménage.

◆ *Conditions d'accès aux MIS, chap. 2, p.22*

◆ *Avantages des MIS pour le / la destinataire, chap. 9, p.47*

3. LES MOYENS DU DISPOSITIF D'INSERTION SOCIALE

a) Les objectifs des MIS

L'intervention visant à soutenir le processus d'insertion sociale au moyen de MIS vise trois objectifs :

- 1) Renforcer les **compétences sociales** :
 - compétences personnelles (savoirs, savoir-être),
 - compétences relationnelles (savoir-faire avec l'environnement social)
 - compétences organisationnelles (savoir s'adapter à un environnement social),
- 2) développer des **liens sociaux** qui permettent de retrouver une forme valorisante de participation à la société au travers d'activités proposées par un tiers organisateur,
- 3) Accorder du **temps** aux personnes qui s'engagent dans un processus d'insertion afin qu'elles puissent se concentrer sur des objectifs précis définis dans le contrat d'insertion sociale.

b) Les catégories de MIS

Les diverses MIS servant d'outils au moyen desquels les bénéficiaires peuvent développer le potentiel nécessaire à l'insertion sociale se répartissent en six catégories :

- 1) **MIS de formation**
Activités de ressourcement destinées à renforcer les connaissances de base.
- 2) **MIS de développement personnel**
Activités de ressourcement destinées à développer les compétences d'acteur.
- 3) **MIS de développement du bien-être personnel**
Activités de ressourcement visant à renforcer le bien-être sur le plan physique et psychologique.
- 4) **MIS communautaires**
Activités structurantes qui confèrent une reconnaissance en exerçant un rôle dans/avec un groupe.
- 5) **MIS de participation sociale**
Activités du secteur non-marchand permettant de développer une reconnaissance et une appartenance grâce à des échanges.
- 6) **MIS d'utilité sociale**
Activités visant la production de services correspondant à des besoins d'intérêt général et permettant de développer une reconnaissance et une appartenance grâce à l'échange d'une production répondant à une demande.

➤ *Fonctions de la démarche insertionnelle, chap. 4, p.15*

➤ *Résultats attendus des MIS, chap. 3, p.23*

➤ *Catégorisation des MIS chap. 4.1, p.28*

➤ *Outils de l'insertion sociale, chap. 4.2, p.28*

➤ *Domaines de l'insertion sociale, chap. 4.3, p.31*

➤ *Combinaison des MIS, chap. 4.4, p.31*

c) La complémentarité des MIS et des MIP

L'insertion consiste, sur le plan social, à trouver une place dans la société et, sur le plan professionnel, à intégrer le marché du travail. Ces deux volets de l'insertion sont complémentaires et s'inscrivent dans une continuité.

Cependant, une distinction est apportée dans la pratique entre deux genres de mesures selon le type d'insertion visée : professionnelle ou sociale. Il s'avère en effet pertinent dans les situations qui présentent un degré de fragilité sociale important, de proposer d'abord une démarche insertionnelle de type social. Les MIS ne préparent pas directement à une insertion sur le marché du travail mais visent une amélioration sur le plan sociorelationnel en vue d'aménager une intégration professionnelle ultérieure. L'insertion sociale se conçoit comme un préalable à l'insertion professionnelle.

d) L'organisation et la réalisation des MIS

Pour les bénéficiaires de MIS, l'exigence de travailler leurs propres compétences sociales n'a de raison d'être que par rapport aux nouvelles possibilités qu'elles leur ouvrent simultanément pour exercer un rôle valorisant, acquérir une reconnaissance, participer à des échanges. Hors de ce contexte, la MIS ne sera à leurs yeux qu'une forme de contrainte supplémentaire dont ils ne sauront quel avantage tirer pour infléchir leur propre situation.

C'est la raison pour laquelle un tiers organisateur doit intervenir en qualité d'agent d'insertion. Il sert de médiateur aux bénéficiaires de MIS pour retrouver une forme de participation à la société. Les activités que ce tiers organisateur propose comme MIS doivent contribuer au développement des compétences sociales du bénéficiaire de façon valorisante en lui ouvrant simultanément la possibilité par ce moyen d'acquérir une reconnaissance voire même une nouvelle appartenance de/dans la société.

e) Le catalogue des MIS

En complément à ce concept, le service social cantonal tient à jour un catalogue des mesures d'insertion sociale et des tiers organisateurs qui les réalisent afin d'en informer les SSR et les milieux intéressés.

Ce catalogue recense et présente les MIS disponibles dans le canton ainsi que les tiers organisateurs qui les réalisent après avoir été validés par le service social cantonal.

◆ *La collaboration entre services sociaux régionaux et offices régionaux de placement fait l'objet d'une convention, chap. 3.4, p.26*

◆ *Indissociabilité des axes de l'insertion sociale, chap. 3.2, p.14*

◆ *Rôle des tiers organisateurs, chap. 4.2, p.18*

◆ *Il y a deux sortes de tiers organisateurs: les organismes prestataires et les organismes bénévoles, chap. 5, p.33*

◆ *Catalogue des MIS, chap. 4.5, p.32*

◆ *Critères de présentation des MIS, chap. 5, p.33*

◆ *Critères de validation des MIS, chap. 6, p.35*

4. LES ACTEURS DU DISPOSITIF D'INSERTION SOCIALE

Le dispositif d'insertion sociale est mis en œuvre à partir des différents acteurs suivants :

a) Les bénéficiaires

Ils / elles renforcent et développent les compétences sociales et les liens sociaux au moyen des MIS.

b) Les services sociaux régionaux (SSR)

Ils accompagnent et gèrent la démarche insertionnelle, au besoin, en collaboration avec les offices régionaux de placement.

c) Les commissions sociales

Elles décident de la mise en œuvre des MIS et concluent les contrats d'insertion sociale (avec les bénéficiaires) et de prestations (avec les tiers organisateurs).

d) Les tiers organisateurs de MIS

Ils organisent et réalisent les MIS.

e) Le service social cantonal

Il coordonne le dispositif d'insertion sociale.

f) Les offices régionaux de placement (ORP)

Ils accompagnent le processus d'insertion professionnelle, au besoin, en collaboration avec les services sociaux régionaux.

g) Les commissions paritaires de district

Elles interviennent en cas de désaccord entre SSR et ORP.

h) Les services sociaux privés et publics

Ils collaborent selon les besoins avec le dispositif d'insertion sociale.

► *Acteurs du dispositif d'insertion sociale, chap. 7, p.38*

5. LA MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF D'INSERTION SOCIALE

Les grandes étapes de l'application des MIS sont les suivantes :

1. SSR et bénéficiaires établissent un projet d'insertion sociale,
2. SSR et bénéficiaires identifient la MIS adéquate pour réaliser ce projet et la négocient avec un tiers organisateur
3. le SSR élabore le contrat d'insertion sociale et, le cas échéant, un contrat de prestations qu'il soumet à la commission sociale en demandant, si la MIS ne figure pas encore dans le catalogue MIS, la validation de cette mesure par le service social cantonal,
4. la commission sociale signe le contrat d'insertion avec le bénéficiaire et, le cas échéant, le contrat de prestations avec un tiers organisateur prestataire de MIS,
5. le / la bénéficiaire réalise avec le tiers organisateur la MIS qui est régulièrement évaluée par le service social régional,
6. Bénéficiaire, SSR et tiers organisateur clôturent la MIS par une évaluation finale.

► *La stratégie du dispositif d'insertion sociale repose sur trois points d'appui:*
a) Une démarche qui s'inspire de la méthode du projet,
b) Des modalités fournissant à cette démarche les moyens nécessaires,
c) Une procédure d'application prévoyant les étapes, cf. chap. 8, p.41

1ère PARTIE : LES REPÈRES CONCEPTUELS

1. POURQUOI INSTAURER DES MESURES D'INSERTION SOCIALE ?

Plusieurs facteurs participent conjointement à l'émergence des MIS. Un bref rappel du contexte socio-économique de la mise en place des MIS permet également de récapituler les enjeux de ce nouvel espace.

1.1. PRÉSERVER LES ÉCHANGES SOCIAUX

Les structures économiques de notre pays passent par de rapides et profondes mutations. L'exigence accrue de productivité a de multiples et importantes répercussions sur le marché du travail et l'emploi : flexibilisation des conditions de travail, réduction du volume d'emploi, chômage, augmentation de la compétitivité, pression sur la performance. Les emplois manquent, et faire valoir sa force de travail est devenu plus difficile. L'emploi est ainsi, momentanément ou durablement, inaccessible pour une partie de la population.

La mise à l'écart du monde du travail engendre une précarisation à la fois économique et sociale. Le manque de ressources financières fragilise les conditions de vie d'un nombre restreint, mais toujours croissant, de personnes touchées par ce phénomène et qui sont contraintes de s'adresser à l'aide sociale pour obtenir la couverture de leurs besoins matériels de base.

Leur éviction de la sphère du travail les prive non seulement d'un revenu, mais aussi d'une place dans la société, d'un statut social. Car l'une des règles fondamentales de notre société exige de tout individu sa contribution au corps social. Le moteur essentiel de son intégration est le rendement ou le sentiment d'utilité tiré d'une aptitude reconnue. Lorsque le marché du travail perd sa fonction d'insertion, les liens sociaux se dissolvent et un processus d'exclusion s'amorce.

Les répercussions de ce processus sur le plan individuel sont bien connues. La conscience de sa propre valeur acquise à travers les relations avec autrui peut se fissurer et petit à petit la confiance en soi s'efface. Sa propre identité est mise en doute et le sentiment d'être inutile s'installe. Le découragement et la culpabilité

risquent de s'accompagner de tendances dépressives et d'abus de médicaments ou d'alcool. Les notions de responsabilité et d'engagement social du citoyen perdent leur sens, car la capacité de se projeter s'altère lorsque manque l'appartenance à un ensemble fournissant des perspectives d'avenir.

Dans ce processus, **la dignité des personnes** est mise à mal. L'enjeu des échanges sociaux est de contribuer à la préserver.

1.2. SOUTENIR LE PROCESSUS DE SOCIALISATION

Les cadres sociaux tels que le travail, la famille ou l'école nous fournissent d'importants repères pour gérer les liens que nous entretenons les uns avec les autres et pour mener nos activités. Or, ces cadres sociaux servant jusqu'ici de trame pour le "vivre ensemble" sont désormais éprouvés comme instables.

La précarisation de l'emploi désécure les personnes dont les statuts sont bien établis. L'emploi à vie, perspective avec laquelle est née toute la génération du progrès, ne peut plus être assuré. Il en va aussi de nombreux cadres sociaux dont l'érosion progressive, au cours de ces vingt dernières années, a abouti aux profondes mutations sociales actuelles. On le remarque dans le cadre de la famille, dont la structure s'est diversifiée, comme au sein de l'école. Il appartient à chacun et chacune de compenser désormais cette incertitude et d'inventer les modalités adéquates pour s'adapter à son environnement social. Mais cet apprentissage de socialisation est d'autant plus difficile lorsque les ressources sont insuffisantes.

L'enjeu de la socialisation est de parvenir à **rester en concordance avec l'environnement social** pour conserver la maîtrise de sa trajectoire de vie.

1.3. ETABLIR UNE DYNAMIQUE MOTRICE

L'aide sociale classique répond essentiellement à une logique d'indemnisation. En tant qu'ultime filet du système de sécurité sociale, elle remplit sa mission en garantissant un minimum vital. Les personnes qui ne parviennent pas à subvenir à leurs besoins matériels de base peuvent bénéficier d'une aide matérielle et de conseils personnalisés.

Mais ces prestations s'avèrent insuffisantes pour remédier aux situations de non-intégration sociale et enrayer les processus d'exclusion. Sans nouvelles impulsions ni

alternatives, ces situations s'installent dans une dépendance de l'aide sociale dommageable tant pour les personnes elles-mêmes que pour la collectivité. La résignation, un désarroi et une passivité croissante lors de dépendance prolongée face à l'aide sociale frappent avant tout les personnes qui se considèrent victimes d'une situation imposée et qui n'ont d'autre choix que de vivre de cette aide sociale.

L'enjeu des réformes de l'aide sociale est de doter les services sociaux régionaux de moyens d'inverser ce processus et de **passer à une logique d'insertion**. Il s'agit d'instaurer une dynamique motrice incitant les bénéficiaires à s'engager pour remettre sur le métier un projet dans lequel ils peuvent croire et qu'ils choisissent de s'approprier.

2. QU'EST-CE QUE L'INSERTION ?

La question se pose inévitablement, car le terme d'insertion revêt de multiples significations et s'applique à un ensemble disparate d'actions.

Ce terme est souvent confondu avec celui d'intégration sociale dont le sens est cependant plus précis. Un groupe ou une société sont intégrés quand leurs membres se sentent liés les uns aux autres par des valeurs, des objectifs communs, le sentiment de participer à un même ensemble sans cesse renforcé par des interactions régulières. L'intégration sociale est donc une caractéristique collective.

Dans notre société, l'intégration correspond à la concordance des modes de socialisation mis en œuvre par différentes instances telles que l'école, la famille et ultérieurement le marché du travail. L'entrée sur le marché du travail permet alors la réalisation pratique de toutes les normes progressivement assimilées en matière de vie sociale et professionnelle. **Lorsque pour un nombre important de personnes la coordination entre les instances de socialisation ne se fait plus automatiquement, ou que le travail ne permet plus d'intégrer la très grande majorité de la population, l'insertion devient une préoccupation collective susceptible de déboucher sur une action publique. L'introduction des MIS dans la loi sur l'aide sociale est une illustration de ce processus.**

Dans ce contexte, l'insertion se réfère à deux processus distincts : la socialisation et la mise en œuvre de politiques publiques visant à pallier les défaillances des méca-

nismes d'intégration. Les deux se développent essentiellement à un niveau individuel, c'est-à-dire celui auquel renvoie implicitement l'insertion.

2.1. UN PROCESSUS DE SOCIALISATION

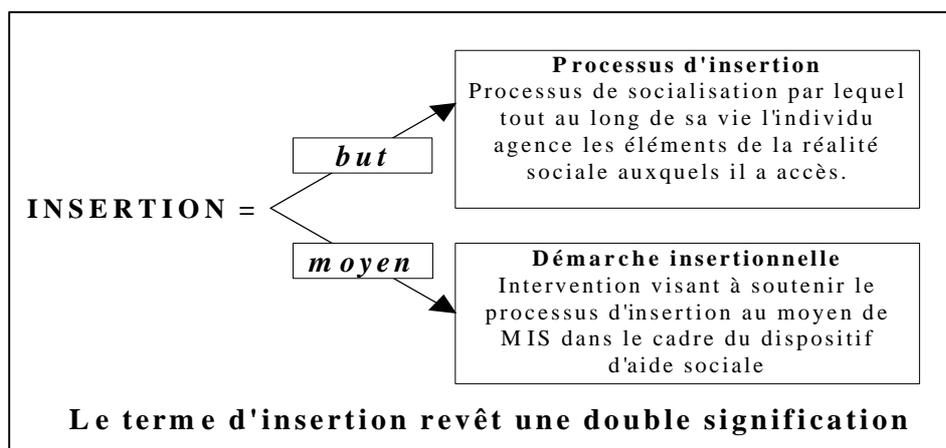
L'insertion est l'aboutissement et le résultat de la socialisation. C'est le processus par lequel tout au long de sa vie l'individu assimile les éléments socioculturels de son milieu, les intègre à la structure de sa personnalité sous l'influence d'expériences et d'agents sociaux significatifs. Il parvient ainsi à agencer de façon continue les éléments de la réalité sociale auxquels il a accès. **Est inséré l'individu qui a acquis des rôles, qui a intégré les modèles lui permettant de tenir une place dans les échanges sociaux en lui procurant les ressources nécessaires à son autonomie.** Se socialiser, c'est se construire une identité à travers l'appartenance à des groupes. C'est être reconnu comme un partenaire responsable, en mesure de s'engager dans le projet de groupes (entreprises, associations, clubs, syndicats, etc.). Dans notre société, l'axe le plus intégrateur autour duquel se cristallise l'insertion est le travail.

2.2. UNE NOUVELLE CATEGORIE D'ACTION PUBLIQUE

L'insertion est aussi l'ensemble des actions menées dans le cadre de dispositifs publics ou associatifs auprès de populations exclues, à un titre ou à un autre, de la participation à un système social intégré. L'aide sociale appartient à cet ensemble d'actions qui consistent en une stratégie de discrimination positive. Ces actions visent en effet, au moyen d'un accompagnement personnalisé, **le renforcement des processus de socialisation et la mise à niveau des individus pour rattraper la distance par rapport à une intégration accomplie.**

Ces actions ont en outre pour caractéristique de s'appuyer sur un principe de réciprocité. Les bénéficiaires et les instances publiques concernées s'engagent contractuellement à unir leurs efforts en vue d'une insertion sociale et professionnelle.

Avec cette double signification, l'insertion apparaît à la fois comme un but et un moyen. C'est en même temps ce qui est recherché à travers la socialisation et ce qui devrait permettre de combler les lacunes de l'intégration sociale. Pour distinguer ces différentes significations, on peut parler de **processus d'insertion** pour désigner le mouvement de socialisation et de **démarche insertionnelle** pour dénommer les interventions visant à soutenir et renforcer la socialisation.



3. EN QUOI CONSISTE L'INSERTION SOCIALE ?

Un consensus existe autour de l'idée que l'insertion doit être sociale et professionnelle. L'insertion consiste en effet, sur le plan social, à trouver une place dans la société et, sur le plan professionnel, à intégrer le marché du travail. Ces deux volets de l'insertion sont complémentaires et s'inscrivent dans une continuité.

Cependant, une distinction a été apportée dans la pratique entre deux genres de mesures selon le type d'insertion visée : professionnelle ou sociale. Il s'avère en effet pertinent dans les situations qui présentent un degré de fragilité sociale important, de proposer d'abord une démarche insertionnelle de type social. Celle-ci ne prépare pas directement à une insertion sur le marché du travail mais vise une amélioration sur le plan sociorelationnel en vue d'aménager une intégration professionnelle ultérieure. **L'insertion sociale se conçoit comme un préalable à l'insertion professionnelle.**

3.1. LES DEUX AXES DE L'INSERTION SOCIALE

L'apprentissage et l'échange avec autrui sont les deux mécanismes de la socialisation. L'insertion résulte à la fois de l'acquisition de savoirs et du développement des échanges avec autrui. Sur le plan social, le processus d'insertion se développe simultanément sur deux axes :

a) Développement des compétences sociales

Il s'agit des compétences non techniques qui englobent les capacités personnelles (savoirs, savoir-être), relationnelles (savoir-faire avec l'environnement social) et organisationnelles (savoir-intégrer, savoir-faire avec un système, s'adapter à

un environnement social). Ce sont l'ensemble des compétences mobilisées pour gérer la vie quotidienne (gestion de l'hygiène et de la santé, du budget, de la vie familiale, du logement, des loisirs, etc.) et les échanges courants (dans le cadre de la famille, du voisinage, associatif, de l'emploi, etc.), ainsi que les facteurs qui participent au développement de ces savoirs tels que la motivation, l'anticipation, la maîtrise de l'espace, l'image de soi, le sens des responsabilités ou la capacité d'utiliser les acquis.

b) Développement des liens sociaux

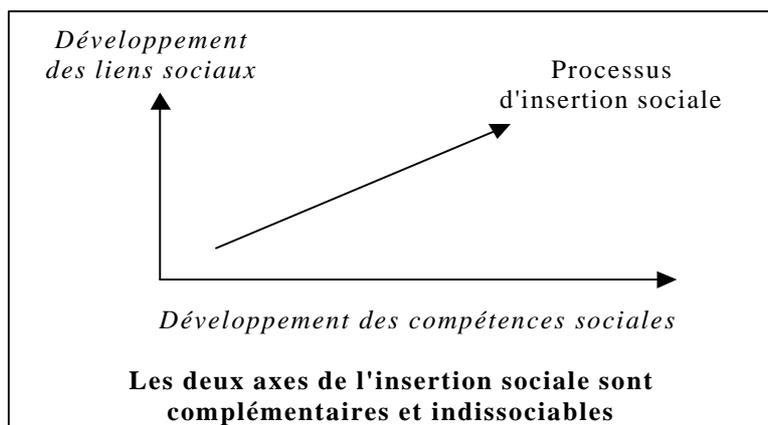
A travers la constitution d'un réseau de relations, l'ancrage dans le tissu social et l'implication dans des échanges, il s'agit d'éviter l'isolement, de réunir un capital relationnel et de parvenir à une inscription au cœur de la société. Ces liens permettent d'accéder à une reconnaissance lorsque l'individu, par les activités auxquelles il s'engage à participer, trouve une place dans la société, même modeste, et peut exercer un rôle (mère ou père de famille, membre d'un club de sport, membre de l'organisation d'une fête de musique, etc.). Ces liens confèrent une appartenance lorsque ces activités lui permettent en outre de participer à des échanges (échanges de services, contribution à une association, participation à des tâches d'intérêt général, etc.)

3.2. INDISSOCIABILITE DES AXES DE L'INSERTION SOCIALE

Les deux axes précités sont interdépendants et doivent être présents conjointement dans le processus d'insertion.

En effet, **l'accroissement de compétences sociales n'a de sens que par rapport au développement de liens sociaux**. La nécessité, pour un individu, de travailler ses propres compétences sociales n'a de raison d'être que par rapport aux nouvelles possibilités qu'elles lui ouvrent simultanément pour trouver une place dans la société, acquérir une reconnaissance, exercer un rôle valorisant, participer à des échanges.

De même, le développement des liens sociaux ne peut se réaliser sans l'appui des compétences sociales, car celles-ci sont mobilisées pour construire ces liens. Elles doivent même être mises à jour régulièrement afin de préserver la capacité d'adaptation à de nouvelles situations.



4. A QUOI SERVENT LES MESURES D'INSERTION SOCIALE ?

La démarche insertionnelle intègre le fait que les personnes qui en bénéficient se trouvent dans une situation singulière et que des réponses personnalisées sont nécessaires pour relancer le processus insertionnel spécifique à chacune d'elles.

Le "**sur-mesure**" est par conséquent l'une des caractéristiques de cette démarche. La MIS est un moyen par lequel une personne peut reprendre progressivement confiance en elle, parvenir à mieux gérer son quotidien, puis récupérer suffisamment d'autonomie pour se (re)créer des liens sociaux de manière spontanée et (re)découvrir un projet personnel pouvant favoriser, à terme, une insertion professionnelle. Les objectifs spécifiques de chacune des MIS doivent être définis individuellement. Mais dans chaque situation, les MIS sont appelées à remplir trois fonctions :

a) Renforcer les compétences sociales

Une MIS sert, pour la personne qui en bénéficie, à effectuer un travail sur soi destiné à valoriser et enrichir son aptitude à s'insérer sur le plan sociorelationnel. La MIS doit être un espace que les bénéficiaires peuvent mettre à profit pour retrouver progressivement une capacité à projeter, à se penser comme autonomes et à respecter les normes sociales. Ce travail sur soi peut s'orienter vers les **différents objectifs d'insertion sociale** définis ci-après au chapitre 4.1.

b) Activer la sociabilité

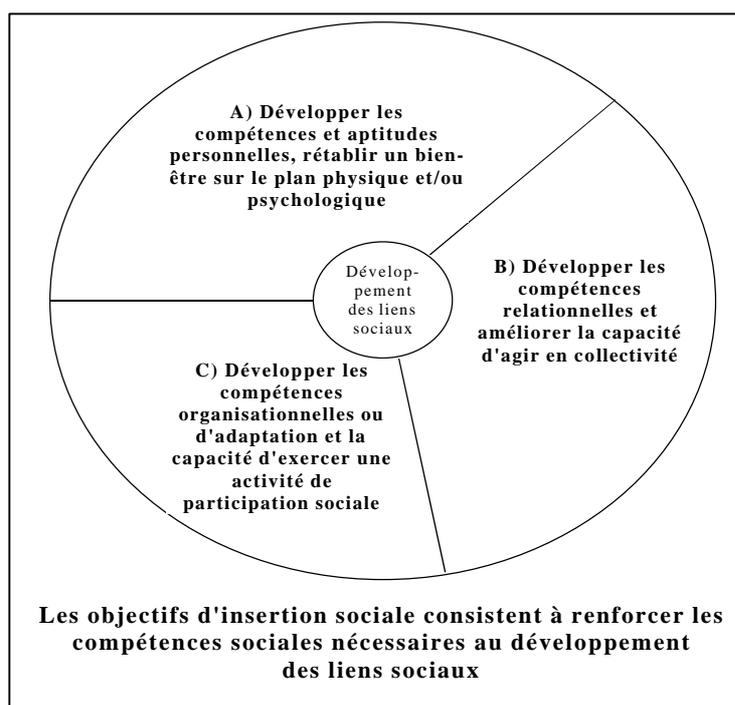
Le chômage de longue durée et une aide sociale durable contribuent souvent à engendrer des phénomènes d'isolement et à terme de marginalisation. Les MIS servent également à retrouver les liens qui permettent de se sentir utile, reconnu et membre d'un collectif. L'intervention d'un **tiers organisateur** pour la réalisation des MIS est conçue dans cette perspective. Son rôle est précisé ci-après au chapitre 4.2.

c) Accorder un répit

Les MIS servent enfin à réduire, momentanément du moins, les pressions auxquelles sont soumises les personnes en situation de précarité et, comme l'explique le chapitre 4.3 ci-dessous, à **donner du temps au temps**.

4.1. LES OBJECTIFS D'INSERTION SOCIALE

L'instauration d'une MIS suppose que, grâce à un bilan social (cf. chap. 8.2, 2ème partie, Les modalités de la démarche insertionnelle), les bénéficiaires puissent se situer dans leur parcours insertionnel et identifier les forces à valoriser ainsi que les lacunes à combler. Les MIS s'orientent, de façon schématique, vers trois principaux objectifs reliés entre eux et étroitement dépendants l'un de l'autre, comme l'indique le schéma ci-dessous :



Ces objectifs peuvent, à leur tour, être décomposés en plusieurs objectifs opérationnels :

a) Développer les compétences et aptitudes personnelles, rétablir un bien-être sur le plan physique et/ou psychologique	
Cet objectif porte sur la capacité d' agir pour soi afin :	
- d'acquérir les connaissances de bases nécessaires à la gestion du quotidien	= maîtriser la langue, dominer les bases du calcul et pouvoir établir un budget simple, connaître l'environnement socioadministratif et pouvoir se situer, développer un bagage culturel, etc.
- de développer les dispositions élémentaires pour entrer dans une démarche de projet	= retrouver ses valeurs personnelles et capacités, (re)trouver le sens de son histoire et en découvrir la maîtrise progressive, développer une estime de soi, développer sa créativité et retrouver une joie de vivre à travers elle, développer le libre arbitre, prendre des initiatives, s'impliquer, savoir décider, développer l'anticipation, dessiner des perspectives, etc.
- de veiller à entretenir ou améliorer son bien-être sur le plan physique et/ou psychologique	= prendre conscience de son état physique et psychologique, de l'incidence de ses comportements sur son corps et sa personne, reprendre une activité physique, suivre un traitement, etc.

b) Développer les compétences relationnelles et améliorer la capacité d'agir en collectivité	
Cet objectif porte sur la capacité d' agir avec autrui qui repose sur trois axes :	
- se constituer comme sujet	= prendre confiance en soi, se responsabiliser, retrouver un sentiment d'utilité à travers le rôle et les activités exercées dans un groupe, etc.
- savoir gérer les règles	= identifier les normes sociales, les respecter, parvenir à s'intégrer à un groupe, adhérer à un esprit d'équipe et savoir collaborer, structurer son comportement dans un groupe et des activités comportant des contraintes et des obligations, etc.
- développer les capacités de sociabilité	= transmettre des informations, communiquer, établir des relations interpersonnelles, savoir s'orienter dans un réseau, s'intéresser à autrui, prendre conscience de sa manière d'être avec les autres, s'identifier à un groupe et trouver une reconnaissance, etc.

c) Développer les compétences organisationnelles ou d'adaptation et la capacité d'exercer une activité de participation sociale	
Cet objectif général porte sur la capacité d' agir pour autrui qui repose sur trois facteurs :	
- être acteur	= exercer droits et devoirs, être capable de s'engager et d'assumer des obligations, développer son autonomie, savoir identifier ses besoins relationnels en lien avec ses ressources et celles des autres acteurs, réaliser l'utilité sociale d'une activité, etc.
- savoir s'ajuster à son environnement social	= être capable d'apprécier les besoins et attentes d'autrui, évaluer le contexte et savoir s'adapter aux exigences de celui-ci, trouver la flexibilité adéquate, résoudre des problèmes en rapport avec sa situation, conserver un rythme de vie active, etc.
- produire un engagement, des services	= mener une activité visant un engagement social orienté vers autrui et la société en général, réaliser une activité visant la production de biens et de services, structurer son travail, organiser sa journée, etc.

4.2. LE ROLE DES TIERS ORGANISATEURS

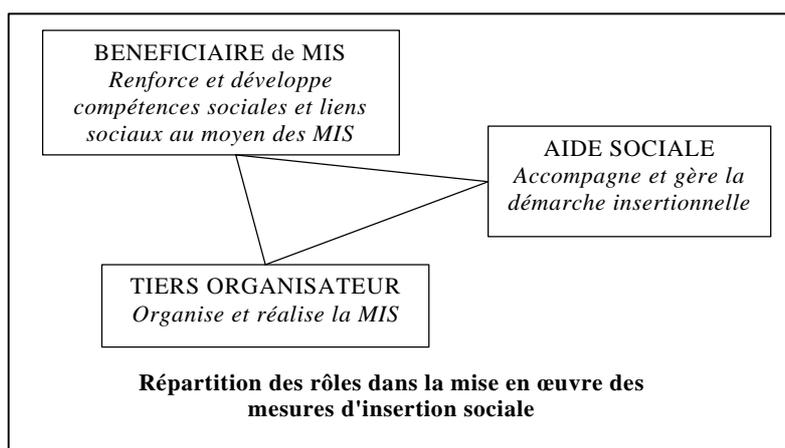
Les MIS ne servent pas seulement aux personnes qui en bénéficient à retrouver une capacité stratégique pour agir sur leur trajectoire. Ces mesures leur révèlent également leur identité dans une reconnaissance d'appartenance.

Pour les bénéficiaires de MIS, l'exigence (inscrite dans le contrat d'insertion) de travailler leurs propres compétences sociales n'a de raison d'être que par rapport aux nouvelles possibilités qu'elles leur ouvrent simultanément pour retrouver une place dans la société, acquérir une reconnaissance, exercer un rôle valorisant, participer à des échanges (cf. chap 3.2, 1ère partie, Indissociabilité des axes de l'insertion sociale). Hors de ce contexte, la MIS ne sera à leurs yeux qu'une forme de contrainte supplémentaire dont ils ne sauront quel avantage tirer pour infléchir leur propre situation.

Le / la bénéficiaire de MIS obtient auprès de l'aide sociale chargée de gérer la démarche insertionnelle le moyen temporaire (aide matérielle) de subvenir à ses besoins essentiels et l'encouragement (aide personnelle) pour retrouver la voie d'une indépendance économique et sociale. Mais le lien avec l'aide sociale ne saurait être évidemment une forme d'insertion et de participation à la société.

C'est la raison pour laquelle un tiers organisateur doit intervenir en qualité d'agent d'insertion. Il sert de médiation aux bénéficiaires de MIS pour retrouver une forme de participation à la société (par un club de sport, des services de proximité, une association de quartier, etc.), ne serait-ce que symboliquement (par des cours, un groupe d'abstinents, etc.). Les activités que ce tiers organisateur propose comme MIS doivent contribuer au développement des compétences sociales du / de la bénéficiaire de façon valorisante en lui ouvrant simultanément la possibilité par ce moyen d'acquérir une reconnaissance voire même une nouvelle appartenance de/dans la société.

Le tiers organisateur est un organisme qui favorise de façon générale la vie commune en société (association sans but lucratif, collectivités publiques, ...) ou travaille spécialement à l'insertion (organismes de mesures actives, de cours spécifiques, ...).



4.3. DONNER DU TEMPS AU TEMPS

L'instauration d'une MIS vise également à donner du temps aux personnes qui s'engagent dans un processus d'insertion. C'est un facteur dont on connaît l'importance capitale pour mener à bien la démarche insertionnelle.

Lorsqu'une telle mesure est mise sur pied dans un cadre finalisé (cf. le contrat d'insertion), les bénéficiaires disposent d'un laps de temps durant lequel leur attention et leurs activités sont orientées vers des perspectives précises définies dans un projet d'insertion. Durant ce laps de temps, les bénéficiaires sont soulagés, du moins partiellement, du poids des incertitudes. Contrairement à la situation classique de l'aide

sociale, les bénéficiaires peuvent se concentrer sur des objectifs d'insertion, utiliser au mieux l'opportunité qui leur est offerte et mettre entre parenthèses d'autres pressions liées notamment à l'obtention d'un revenu leur permettant de couvrir leurs besoins.

Les MIS servent à suspendre les pressions pour permettre de vivre le temps. Elles s'apparentent donc à une sorte de pause destinée à reprendre son souffle. Mais ce n'est pas une pause passive, puisque les bénéficiaires sont soumis à l'obligation de tout mettre en œuvre pour changer leur situation à partir d'objectifs précis, fixés dans le contrat d'insertion sociale.

2ème PARTIE : LE DISPOSITIF D'INSERTION SOCIALE

La distinction entre l'insertion sociale et professionnelle a été reprise dans le dispositif fribourgeois de lutte contre le chômage de longue durée.

Il comporte deux piliers:

- les mesures visant à garantir la réinsertion professionnelle (MIP) prévues par la Loi sur l'emploi et l'aide aux chômeurs (LEAC),
- les mesures d'insertion sociale (MIS) prévues par la Loi sur l'aide sociale (LASoc).

1. QUELS SONT LES BUTS DU DISPOSITIF D'INSERTION SOCIALE ?

Le dispositif d'insertion sociale instauré dans le cadre de l'aide sociale poursuit trois buts :

a) Promouvoir

Les MIS visent à améliorer la disponibilité (au sens de l'art. 15 de la LACI) des personnes qui en bénéficient et à leur permettre de reprendre pied sur le marché du travail. Cela signifie que ces mesures doivent contribuer à surmonter les difficultés liées à l'état ou à la situation personnelle qui entravent leur capacité à exercer une activité lucrative conformément aux exigences usuelles du marché du travail. A noter que la disponibilité conditionne, au même titre que les compétences, le niveau d'employabilité et de plaçabilité des personnes.

b) Prévenir

Les MIS visent également à éviter que les bénéficiaires n'entrent dans un processus de marginalisation ou ne le poursuivent. Elles participent à une politique de réduction des risques en instaurant une dynamique motrice dans l'accompagnement des personnes et en contribuant au renforcement des liens sociaux.

c) Préserver

Les MIS visent enfin à rétablir une utilité sociale. Elles doivent empêcher que des personnes déjà évincées durablement, voire définitivement, du circuit économique soient abandonnées totalement à elles-mêmes. Les MIS doivent éviter que ces personnes décrochent faute de participation à un projet au travers duquel elles peuvent apprécier l'importance de leur contribution aux yeux d'autrui. Elles doivent donner envie d'entrer à nouveau dans une démarche et, à terme, de reconstruire un projet de vie. Il s'agit par le biais notamment d'une valorisation des rôles sociaux, de permettre à ceux et celles qui n'en ont plus de reconquérir un statut.

2. A QUI S'ADRESSENT LES MESURES D'INSERTION SOCIALE ?

Les MIS sont ouvertes à toutes les personnes (conditions cumulatives) :

- dans le besoin au sens de l'art. 3 LASoc et pouvant bénéficier de l'aide sociale,
- sans emploi,
- et n'ayant pas ou plus accès aux mesures LACI,
- ni aux programmes d'emploi qualifiant (PEQ) de la LEAC (sauf opportunité de mesures complémentaires entre MIS et MIP),
- sous réserve des conditions de ressources et de fortune du ménage.

Les destinataires de ces mesures sont donc notamment les chômeurs et chômeuses parvenant au terme de leur droit aux indemnités LACI et qui ne peuvent pas bénéficier des PEQ-LEAC ainsi que les personnes se trouvant exclues depuis plus ou moins longtemps du marché du travail, mais pour autant qu'elles soient dans le besoin au sens de la LASoc.

Lorsque toutes les mesures d'insertion professionnelle ont d'une façon ou d'une autre échouées ou qu'aucune ne peut être mobilisée, du moins dans l'immédiat, il convient d'éviter de reproduire le même genre de mesures dans le cadre des MIS. Une nouvelle approche doit être envisagée, de manière plus personnalisée, tenant compte des besoins des destinataires.

Pour toutes les personnes correspondant à ce profil, l'opportunité d'instaurer une MIS doit être examinée (art. 15 LASoc)

3. QUELS RESULTATS ATTENDRE DES MESURES D'INSERTION SOCIALE ?

Les MIS s'inscrivent dans l'objectif général poursuivi par l'aide sociale qui consiste à favoriser l'autonomie et l'intégration sociale de la personne dans le besoin (art. 2 LASoc). La volonté politique manifestée par l'introduction des MIS dans le dispositif d'aide sociale vise à renforcer l'aide personnelle en donnant de nouveaux moyens aux services sociaux régionaux et aux commissions sociales pour atteindre cet objectif.

Par conséquent, les activités réalisées dans le cadre des MIS ne sont pas destinées simplement à occuper les bénéficiaires. Elles doivent comporter des objectifs précis et observables de changements pour les bénéficiaires, garantissant des effets durables, pour valoriser les potentiels et surmonter des difficultés.

Les principaux objectifs poursuivis au moyen des MIS concernent évidemment les personnes dans le besoin en tant que bénéficiaires. Mais d'autres résultats peuvent encore être attendus au terme de la démarche insertionnelle tant par les services sociaux régionaux (SSR) que par la collectivité en générale.

3.1. OBJECTIFS DE LA DEMARCHE INSERTIONNELLE POUR LES BENEFICIAIRES

L'intervention visant à soutenir le processus d'insertion sociale au moyen de MIS vise trois objectifs, tels qu'ils ont été définis dans la 1^{ère} partie (chap. 4, A quoi servent les mesures d'insertion sociale ?) :

a) Renforcer les compétences sociales

Cet objectif général peut se décomposer de la manière suivante :

- développer les compétences et aptitudes personnelles, rétablir un bien-être sur le plan physique et/ou psychologique,
- développer les compétences relationnelles et améliorer la capacité d'agir en collectivité,
- développer les compétences organisationnelles ou d'adaptation et la capacité d'exercer une activité de participation sociale.

b) Développer les liens sociaux

Ce second objectif vise, au travers d'activités proposées par un tiers organisateur (cf. chap. 5, 2^{ème} partie, Qui organise les MIS ?), à établir des liens permettant de retrouver une forme valorisante de participation à la société (club de sport, services de proximité, association de quartier, etc.), ne serait-ce que symboliquement (cours, groupe d'abstinents, programme de désendettement, etc.).

c) Accorder du temps

L'instauration de MIS vise à donner du temps aux personnes qui s'engagent dans un processus d'insertion afin qu'elles puissent se concentrer sur des objectifs précis définis dans le contrat d'insertion sociale. Les MIS contribuent à suspendre les pressions auxquelles sont soumises les personnes en situation de précarité qui, par ce moyen, ont une meilleure disponibilité pour améliorer leur situation.

3.2. OBJECTIFS DE LA DEMARCHE INSERTIONNELLE POUR LES SERVICES SOCIAUX REGIONAUX

L'introduction des MIS représente un changement important dans la philosophie de l'aide sociale. Parmi les acteurs impliqués dans le dispositif d'insertion sociale (cf. chap. 7, 2^{ème} partie, Quels sont les acteurs du dispositif d'insertion sociale ?), les assistants sociaux et les assistantes sociales (AS) des SSR exercent un rôle majeur dans le développement de ce nouveau dispositif. Ces professionnels/les disposent désormais d'un instrument au moyen duquel il est possible de poursuivre deux objectifs :

a) Encourager l'effort personnel

Les mesures favorisant l'insertion sociale s'appuient essentiellement sur les ressources des personnes concernées et non pas sur leurs insuffisances. C'est pourquoi la démarche insertionnelle vise avant tout à valoriser et à renforcer leur potentiel. Les MIS sont destinées à encourager l'effort personnel indispensable pour progresser dans le processus d'insertion et à mettre en valeur l'engagement des bénéficiaires (cf. chap. 9, 2^{ème} partie, Quels sont les avantages des MIS pour les bénéficiaires ?).

b) Renforcer l'aide personnelle

Les nouvelles dispositions issues de la révision de la LASoc contribuent également à renforcer l'objectif de l'aide personnelle.

Par le moyen des MIS, **les prestations de conseil, d'information et de formation sont étendues de deux manières :**

- d'une part, l'accompagnement des MIS par les professionnels/les comporte de nouvelles offres spécifiques à la démarche insertionnelle (bilan social, projet d'insertion, contrat d'insertion, évaluation des programmes d'insertion, etc., cf. chap. 8.2, 2^{ème} partie, La démarche insertionnelle);
- d'autre part, la mise en œuvre des MIS assure aux bénéficiaires la possibilité de participer à des activités favorisant l'acquisition de compétences sociales et le développement de liens sociaux.

Par ailleurs, l'introduction des MIS permet aux professionnels/les de reformuler l'aide personnelle sous une forme encore plus systématique avec la possibilité de prévoir des projets à moyen terme, de **poser avec plus d'efficacité les jalons d'une réinsertion** (objectifs, évaluation). L'anticipation dans le processus d'insertion n'est pas synonyme d'une prolongation de l'intervention, mais d'une meilleure maîtrise des étapes que ne permet pas l'aide ponctuelle ou menée "au coup par coup".

Enfin, l'introduction des MIS devrait permettre à l'aide personnelle de se dérouler sur **la base de meilleurs rapports entre les bénéficiaires et les professionnels/les**. En effet, les interférences des aspects financiers sur la relation d'aide sont bien connues. Les dispositions du contrat d'insertion sociale devraient contribuer à atténuer ces difficultés et permettre à l'aide personnelle de se développer davantage sur le modèle d'un partenariat.

3.3. OBJECTIFS DE LA DEMARCHE INSERTIONNELLE POUR LA COLLECTIVITE

La réalisation de MIS satisfait également des objectifs pour la collectivité dans la mesure où les activités réalisées dans le cadre des MIS répondent à des besoins d'intérêt général.

Ces objectifs peuvent être de différentes natures :

- répondre à des besoins communautaires qui ne trouvent pas satisfaction auprès des secteurs marchand ou public au moyen de services d'utilité sociale ou de proximité (service d'aide aux personnes âgées, service d'assainissement d'espace vert, réseau de garde d'enfants, animation de quartier, etc.),

-
- assurer la fonction générative de la famille en soutenant l'activité domestique de familles monoparentales ou de familles assurant les soins à l'un de ses membres âgés ou handicapés,
 - appuyer l'activité associative visant la définition des conditions de vie commune en société par l'engagement dans une forme associative (association de chômeurs, association de quartier, comité d'organisation d'une fête de musique, etc.).

La satisfaction de besoins collectifs au moyen de MIS contribue à la reconnaissance des bénéficiaires qui par ce biais peuvent renouer avec une appartenance concrète à la société. Toutefois, **les MIS ne se substituent en aucun cas à l'intervention de professionnels/les**, notamment dans les domaines des soins, du social ou de l'éducation.

3.4. COMPLEMENTARITE DES MESURES D'INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE

Les objectifs ci-dessus sont spécifiques au volet social de la démarche insertionnelle qui, contrairement aux MIP, ne met pas la priorité sur l'acquisition de compétences techniques ou la réalisation d'activités qualifiantes, ni le développement d'un réseau d'employeurs potentiels ou le perfectionnement des stratégies de recherche d'emploi.

Cependant, la séparation entre les mesures favorisant l'insertion sociale et celles plutôt axées sur l'insertion professionnelle est essentiellement de nature organisationnelle. Dans la pratique, il ne peut être fait abstraction du caractère continu de l'insertion et de la complémentarité des dimensions sociales et professionnelles, comme l'indiquent différentes considérations :

- une classification nette des mesures d'insertion s'avère parfois difficile par le fait que les MIS comprennent fréquemment un aspect professionnel et, inversement, les MIP un aspect social,
- la démarche insertionnelle est bidirectionnelle puisque une MIP peut céder le pas à une MIS et, inversement, puisque les bénéficiaires de MIS ont la possibilité, selon leur progression dans le parcours insertionnel, de se réinscrire auprès d'un office régional de placement pour bénéficier de ses conseils et, le cas échéant, demander une MIP (art. 23 LEAC),
- l'offre en matière d'insertion professionnelle peut être, le cas échéant, complétée par des MIS, sachant que la précocité des interventions pour résoudre les

divers problèmes observés déjà en amont du parcours insertionnel est un important facteur de succès des mesures mises en œuvre,

- dans les parcours insertionnels, les volets social et professionnel s'étayaient mutuellement lorsqu'un but s'avère inaccessible et qu'un retour à l'étape précédente est nécessaire, momentanément du moins, pour effectuer des consolidations.

C'est pourquoi, l'application des MIS doit faire l'objet d'une coordination sur le plan local, régional et cantonal, coordination qui tient compte des différents intérêts et points de départ des divers acteurs. Il est primordial, en particulier, que des contacts étroits et réguliers soient instaurés entre les services sociaux régionaux et les offices régionaux de placement tout au long du parcours d'une personne dans le besoin (au sens de l'art. 3 LASoc), depuis son entrée dans le dispositif LACI/LEAC jusqu'au transfert de prise en charge entre ORP et SSR et vice versa. Le cadre de cette collaboration fait l'objet de modalités fixées par une convention (art. 10 al. 5 LEAC, art. 18 a LASoc). Une commission paritaire de district arbitre les éventuels désaccords survenant entre AS et conseiller ou conseillère en personnel lors d'une procédure de transfert.

Les objectifs poursuivis par les MIS s'inscrivent dans la perspective de redonner une place à chacun et chacune dans la société. Mais les MIS ne se limitent pas à la reconstitution de statuts liés ou dérivés de l'emploi. Elles visent plus globalement à permettre aux bénéficiaires de se réapproprier un statut de citoyen, c'est-à-dire être capable d'accéder et de tenir une place dans la société, en trouvant des modes de reconnaissance tels que le travail, mais pas uniquement, puisqu'elles travaillent en priorité sur la création des liens sociaux.

4. QUELLES SONT LES DIFFERENTES SORTES DE MESURES D'INSERTION SOCIALE ?

Les activités auxquelles correspondent les MIS dépendent de deux facteurs :

- a) les objectifs poursuivis dans le processus d'insertion
- b) le type d'activité humaine disponible

La démarche insertionnelle consiste à trouver la MIS qui réponde le mieux aux objectifs du processus d'insertion sociale. La mesure choisie en vue d'atteindre un objectif donné n'exclut évidemment pas la réalisation d'objectifs secondaires.

4.1. CATEGORISATION DES MESURES D'INSERTION SOCIALE

Types d'activités humaines ↓	Objectifs du processus d'insertion		
	↙	↓	↘
	Agir pour soi (être sujet) Développer les compétences et aptitudes personnelles, rétablir un bien-être sur le plan physique et/ou psychologique	Agir avec autrui (avoir une place) Développer les compétences relationnelles et améliorer la capacité d'agir en collectivité	Agir pour autrui (échanger) Développer les compétences organisationnelles et la capacité d'exercer une activité de participation sociale
Activités productives Activités collectives de production de biens matériels, de services et de biens sociaux,			MIS d'utilité sociale
Activités collectives relationnelles Activités participant à la définition des conditions de vie commune en société		MIS communautaires	MIS de participation sociale
Activités individuelles relationnelles Activités dans le cadre de la socialité primaire telles que les activités familiales, domestiques, amicales, ...			
Activités individuelles de ressourcement Culture, éducation, apprentissage, développement du bien-être personnel par la formation, le sport, les loisirs, les activités de bien-être...	MIS de formation MIS de développement personnel MIS de développement du bien-être personnel		

4.2. LES OUTILS DE L'INSERTION

Les diverses catégories de MIS présentées ci-dessus constituent les outils qui, dans la démarche insertionnelle, agissent tel un levier pour dynamiser le processus d'insertion. Les MIS permettent aux bénéficiaires de développer le potentiel nécessaire à l'insertion avec l'appui de tiers organisateurs (cf. chap.4.2, 1ère partie, Le rôle des tiers organisateurs).

Les six catégories de MIS répertoriées ci-dessus peuvent être définies de la manière suivante :

Catégories de MIS	Définitions	Exemples
a) Les MIS de formation	Ce sont les activités de ressourcement visant en priorité l'acquisition de compétences personnelles (connaissances de base pour gérer le quotidien), relationnelles (capacités de sociabilité) et d'adaptation (savoir s'ajuster).	<ul style="list-style-type: none"> - cours de langue, de lecture et d'écriture, - cours "calcul et gestion de son budget", - cours d'alphabétisation, - programmes de désendettement, - ateliers informatiques, - gestion de sa vie quotidienne, - repérage de l'environnement socio-administratif, - ateliers de communication, - etc.
b) Les MIS de développement personnel	Ce sont les activités de ressourcement visant d'une part le développement des dispositions élémentaires pour entrer dans une démarche de projet et le réaliser (devenir acteur), et la capacité de gérer des règles d'autre part.	<ul style="list-style-type: none"> - valorisation des ressources personnelles et renforcement de l'estime de soi, - diverses activités créatives, sportives, culturelles, - programmes de développement personnel et de remise en confiance, - groupes de soutien et de parole pour une meilleure connaissance de soi, - groupe de partage à travers des activités organisées en commun (repas, excursion, ...), - ateliers théâtre, - etc.
c) Les MIS de développement du bien-être personnel	Ce sont les activités de ressourcement visant en priorité à accroître et renforcer le bien-être sur le plan physique et psychologique.	<ul style="list-style-type: none"> - activités sportives, - sensibilisation aux conditions de son bien-être (relation au corps, diététique, ...), - soutiens psychologiques, - sensibilisation aux problèmes de dépendance, - démarches d'orientation ou de soutien dans les situations de crise: violence, stress, difficultés conjugales, - groupes de réflexion et d'aide à soi-même, - groupes de réflexion et d'aide mutuelle, etc.

Catégories de MIS	Définitions	Exemples
d) Les MIS commu-nautaires	Ce sont des activités non produc-tives de nature commu-nautaire permettant à la fois l'apprentis-sage des exigences nor-matives et le maintien d'une reconnaissance par un groupe. Ces activités structurantes situées dans une so-cialité primaire ou sur un plan col-lectif contribuent à créer des rela-tions sociales et à acquérir ou maintenir une reconnaissance so-ciale (à travers la place occupée et les tâches accomplies dans le groupe).	Ces activités peuvent être des groupes de partage offrant des activités commu-nautaires (repas, excu-rsions, ...) ou la par-ticipation à des asso-ciations diverses dans le domaine culturel, sportif, artistique, etc.
e) Les MIS de parti-cipation sociale	Ce sont des activités du secteur non-marchand. Elles sont soit de nature collective lorsqu'elles consistent à s'engager dans un ca-dre associatif pour participer à la définition des conditions de vie commune dans la société, soit de nature individuelle lorsqu'elles consistent, par exemple, à remplir des tâches domestiques visant à assurer la fonction générative de la famille. Elles permettent aux bénéficiaires d'acquérir une recon-naissance et de développer une appartenance à travers l'échange symbolique, respectivement, l'in-vestissement de soi pour l'éduca-tion des enfants ou les soins à des personnes dépendantes.	<ul style="list-style-type: none"> - Ces activités se dérou-ent, sur le plan collec-tif, dans le cadre d'asso-ciations sans but lucratif ni productif telles que les associations de chômeurs et chômeuses, les associa-tions de quartiers, des as-sociations à but culturel ou de sauvegarde de l'en-vironnement, etc. - Sur le plan individuel, ces activités se rapportent en particulier aux tâches domestiques effectuées par les familles monopar-entales ayant des enfants en bas âges ou les famil-les assurant elles-mêmes les soins à l'un de ses membres âgés ou handi-capés. Ces activités doi-vent également com-prendre, à titre de par-ticipation sociale, la fré-quentation à des collectifs tels que l'école des pa-rents, groupes de partage, maisons des enfants, as-sociations de parents, etc.

Catégories de MIS	Définitions	Exemples
f) Les MIS d'utilité sociale	Ce sont des occupations qui visent la production de services répondant à des besoins d'intérêt général. Ces activités peuvent se réaliser sous la forme soit de services de proximité, soit d'activités auprès de collectivités publiques et d'associations à but non lucratif. Elles ne sont pas soumises aux critères de compétitivité et satisfont des besoins non solvables. Elles permettent aux bénéficiaires d'acquérir une reconnaissance et de développer une appartenance grâce à l'échange d'une production répondant à une demande.	Accueil extrascolaire, service d'aide aux personnes âgées, service d'assainissement d'espace vert, réseau de garde d'enfants, d'animation de quartier, etc.

4.3. LES DOMAINES D'APPLICATION

Les MIS se déploient essentiellement dans le domaine caritatif, humanitaire, sanitaire, social, sportif, de l'environnement, éducatif, scientifique ou culturel. Elles ne peuvent pas être de caractères politique ou religieux et doivent respecter les conditions générales fixées pour l'application des MIS (cf. chap. 6, 2^{ème} partie, Quelles conditions doivent remplir les MIS ?).

Il y a lieu de préciser que **les MIS ne se substituent en aucun cas à l'intervention de professionnels/les, notamment dans les domaines des soins, du social ou de l'éducation.**

4.4. LA COMBINAISON DE MIS

Des MIS peuvent être, le cas échéant, combinées de plusieurs manières afin de couvrir les différents besoins propres à chaque situation. Mais dans tous les cas, **un contrat d'insertion sociale** (cf. chap. 8.2, 2^{ème} partie, Modalités de la démarche insertionnelle) **doit être prévu pour chaque MIS.**

a) Les MIS mixtes

Plusieurs MIS peuvent être mobilisées simultanément dans différentes activités proposées par des tiers organisateurs (ex. cours d'alphabétisation et atelier théâtre).

Dans ce cas, l'intervention des divers tiers organisateurs est coordonnée par le service social régional sur la base d'un projet d'insertion personnalisé.

b) Les MIS complémentaires

Des MIS peuvent également être complémentaires de MIP. Les avantages d'une intervention précoce dans le processus insertionnel justifient une combinaison de ces mesures lorsque cela s'avère pertinent et adéquat. Cet agencement est réalisé dans le cadre d'une convention de collaboration passée entre les SSR et les ORP concernés.

c) Les MIS intégrées

Plusieurs types d'activités d'insertion appartenant à des catégories de MIS différentes peuvent être réunis et combinés au sein d'une même MIS proposée par un tiers organisateur (ex. activités d'utilité sociale + cours de gestion du budget personnel). Une telle activité, par exemple, pourrait comprendre une occupation au sein d'un atelier de recyclage permettant de conserver un rythme proche de l'emploi et, simultanément, la participation à un groupe de partage destiné à renforcer l'abstinence.

Dans ce cas, le programme du tiers organisateur doit être défini dans une MIS par rapport à l'activité principale.

4.5. LE CATALOGUE DES MIS

En complément au concept MIS, le service social cantonal tient à jour un catalogue des mesures d'insertion sociale et des tiers organisateurs qui les réalisent afin d'en informer les SSR et les milieux intéressés.

Ce catalogue recense et présente les MIS disponibles dans le canton ainsi que les tiers organisateurs qui les réalisent après avoir été validées par le service social cantonal. Le but de ce catalogue MIS est d'assurer la diffusion de l'offre insertionnelle afin de favoriser une exploitation optimale des MIS proposées et de veiller à une homogénéité dans la mise en œuvre du dispositif insertionnel. Seules les MIS répertoriées dans le catalogue MIS seront prises en compte pour la répartition des frais Etat / communes au sens de la LASoc.

Ce catalogue MIS est constitué sous la forme d'un fichier dans lequel chaque MIS est identifiée par un intitulé différent. Sous chaque intitulé apparaît la liste des tiers organisateurs qui vont réaliser la MIS et le concept ou descriptif auquel ils vont se référer. Chaque MIS porte un code spécifique utile pour la facturation et la réalisation de statistiques. Ce code d'identification doit être mentionné dans l'échange de correspondance. Le profil de chaque MIS est décrit dans le catalogue au moyen de critères précis dont la liste figure ci-dessous (chap. 5, 2^{ème} partie, Qui organise les MIS ?).

Le catalogue MIS peut être alimenté de deux manières :

- les tiers organisateurs s'annoncent au service social cantonal et lui présentent un concept ou un descriptif pour la réalisation d'une MIS déjà répertoriée dans le catalogue ou pour la mise sur pied d'une nouvelle MIS,
- les commissions sociales transmettent au service social cantonal pour validation :
 - a) les MIS ne figurant pas encore dans le catalogue, définies à partir de concepts ou descriptifs suivant lesquels des tiers organisateurs vont réaliser ces nouvelles mesures,
 - b) les nouveaux concepts ou descriptifs, ne figurant pas encore dans le catalogue, suivant lesquels des tiers organisateurs vont réaliser des MIS déjà répertoriées.

5. QUI ORGANISE LES MESURES D'INSERTION SOCIALE ?

Chaque MIS peut être organisée par différents tiers organisateurs (cf. chap. 4.2, 1^{ère} partie, Le rôle des tiers organisateurs), chacun selon un concept ou descriptif d'activités spécifiques. On peut distinguer deux types de tiers organisateurs.

a) Les tiers organisateurs prestataires de MIS

Il s'agit d'organismes qui conçoivent, organisent et réalisent des activités du type de celles qui ont été énumérées dans le chapitre 4.1 et 4.2 (2^{ème} partie) et dont l'objectif est l'insertion sociale au sens du présent concept. Ces organismes, à but non lucratif, fournissent un service spécifique (d'aide au processus d'insertion sociale) qu'ils vont facturer.

Dans le cadre de la mise sur pied d'une MIS, un tiers organisateur conclut avec une commission sociale un contrat de prestations pour organiser une MIS. Le tiers orga-

nisateur prestataire doit pour cela fournir **un concept d'activités** définissant précisément :

- l'identité de l'organisme (nom, adresse, tél., fax, Email, personne de référence, mission de l'organisme)
- les objectifs qui peuvent être poursuivis sur le plan de l'insertion sociale grâce aux activités proposées,
- les groupes-cibles,
- les activités réalisées dans le cadre de la MIS,
- les moyens choisis et la méthode utilisée,
- la nature des prestations fournies,
- les prérequis et les conditions de participation à la mesure,
- les informations données au préalable aux participants/es
- la durée de la mesure, le taux d'activité et les horaires,
- les modalités de réalisation (transport, équipement, etc.),
- le lieu où se déroule la mesure,
- le coût de la participation par bénéficiaire,
- la capacité d'accueil de la mesure,
- les collaborations éventuelles avec d'autres organismes,
- les garanties de qualité des prestations fournies,
- les modalités d'évaluation de la mesure avec le bénéficiaire et les indicateurs permettant de vérifier les acquisitions réalisées,
- les dispositions prévues concernant l'assurance accident et responsabilité civile.

Les MIS fournies par ces organismes prestataires doivent satisfaire aux conditions générales auxquelles sont soumises les MIS. Les activités réalisées dans le cadre de ces mesures ne peuvent en aucun cas s'apparenter à un contrat de travail.

b) Les tiers organisateurs bénévoles

Il s'agit d'organismes qui, en dehors de tout contrat de prestations, accueillent dans le cadre de leur activité ordinaire des bénéficiaires de MIS. Ils sont choisis en fonction de leurs activités qui devraient permettre aux bénéficiaires de MIS de progresser dans leur processus insertionnel en y participant et d'atteindre par ce moyen les objectifs fixés dans le projet d'insertion (club de sport, groupe de partage, association de quartiers). Ces organismes ne sont pas rémunérés puisqu'ils ne fournissent pas un service spécifique. Les bénéficiaires de MIS peuvent participer aux activités de ces tiers organisateurs sans révéler leur statut.

Toutefois, pour assurer la bonne marche de la mesure, un système de tutorat peut être envisagé et faire l'objet dans ce cas d'une éventuelle indemnisation. Ce système prévoit, d'un commun accord, qu'un membre de l'organisme accompagne l'insertion de la personne concernée dans le groupe et, cela, dans un esprit de solidarité.

Si aucun service ne doit être rémunéré, différents frais inhérents à la participation à cet organisme devraient, par contre, être pris en charge dans le cadre de la MIS.

Pour une telle mesure, **un descriptif d'activités** du tiers organisateur bénévole est réalisé par l'AS du service social régional de façon à définir :

- l'identité de l'organisme,
- la nature de ses activités,
- les objectifs qui peuvent être poursuivis sur le plan de l'insertion sociale grâce à ces activités,
- les moyens nécessaires,
- les prérequis et les conditions de participation,
- la durée de la mesure, le taux d'activité et les horaires,
- les modalités de réalisation (transport, équipement, etc.),
- le lieu où se déroule la mesure,
- le coût de la participation par bénéficiaire,
- la participation éventuelle à un système de tutorat,
- les modalités d'évaluation de la mesure avec le bénéficiaire et les indicateurs permettant de vérifier les acquisitions réalisées.

La constitution de ce descriptif n'entraîne pas de tâches supplémentaires puisqu'il réunit les mêmes éléments que ceux figurant dans le contrat d'insertion sociale ou de prestations.

Ces activités généralement personnalisées doivent satisfaire aux conditions générales auxquelles sont soumises les MIS. Ces activités ne peuvent en aucun cas s'apparenter à un contrat de travail.

6. QUELLES CONDITIONS DOIVENT REMPLIR LES MESURES D'INSERTION SOCIALE ?

Le projet d'insertion sociale, les objectifs spécifiques de la MIS et la réalisation de la MIS doivent satisfaire aux critères définis ci-dessous.

a) Correspondre à la situation du bénéficiaire (critère de pertinence, art. 22 al 1 LASoc)

Les MIS s'adressent aux bénéficiaires de l'aide sociale :

- susceptibles de s'orienter vers une activité professionnelle, même si c'est à long terme,

-
- dont la situation ne comporte pas d'empêchements majeurs (maladie, maternité, etc.) pour la réalisation de la mesure d'insertion envisagée,
 - auxquels la démarche insertionnelle suscite un minimum d'intérêt (l'expérience a montré que la motivation est un facteur décisif pour la bonne marche de tout projet d'insertion).

b) Correspondre aux besoins du bénéficiaire (critère de l'adéquation, art. 22 al 1 LASoc) :

- être personnalisés
- correspondre aux besoins identifiés lors de l'établissement du bilan social,
- être choisis en tenant compte de la situation du bénéficiaire, sur le plan personnel, professionnel et social.

c) Correspondre au concept MIS (art. 22 al 1 LASoc) :

- poursuivre les buts (chap. 1, 2^{ème} partie) et réaliser les objectifs fixés (chap.3, 2^{ème} partie) en tenant compte de la complémentarité et de l'indissociabilité des axes de l'insertion sociale (chap. 3 et 4, 1^{ère} partie),
- s'inscrire parmi les outils d'insertion répertoriés (chap. 4.2, 2^{ème} partie),
- être organisés dans un domaine adéquat (chap. 4.3, 2^{ème} partie),
- être réalisés selon la forme d'organisation et de partenariat prévu (chap.4.2, 1^{ère} partie; chap. 5, 7, 8, 2^{ème} partie), en faisant appel notamment à la participation d'un tiers organisateur.

d) Satisfaire le principe de non concurrence (art. 22 al 1 LASoc)

Pour toute MIS, il s'agit d'examiner les risques de concurrence :

- par rapport à l'activité des entreprises privées en ce qui concerne les biens et services produits,
- par rapport aux emplois salariés, en ce qui concerne les activités qui peuvent être accomplies par le biais d'un emploi rémunéré par l'organisme d'accueil,
- par rapport aux emplois temporaires subventionnés, en ce qui concerne les programmes LACI ou LEAC.

Dans la recherche de MIS, en particulier auprès de collectivités publiques ou d'associations, il est impératif de prendre en compte, de façon cumulative, les critères suivants :

-
- la MIS sert l'intérêt du bénéficiaire avant celui de l'organisme qui l'accueille,
 - la MIS permet au bénéficiaire de s'intégrer à un groupe,
 - la MIS ne se substitue pas à l'engagement d'une personne rémunérée ou à un mandat qui pourrait être confié à une entreprise,
 - la MIS ne s'étend en principe pas au-delà d'un mi-temps. Cette limitation de l'intensité d'une MIS, quelle qu'elle soit, est le corollaire du rôle assigné aux mesures d'insertion sociale par rapport aux mesures d'insertion professionnelle. Dans cet ordre de grandeur, l'intensité fixée pour chaque mesure individuelle est évidemment en rapport avec la situation du bénéficiaire, ses besoins et ses ressources.

e) Correspondre à la durée légale (art. 4b al 1 LASoc)

Les MIS sont limitées à une durée de 12 mois au maximum.

f) Accepter les conditions financières :

- le financement des MIS est effectué selon les dispositions prévues par la LASoc,
- l'aide matérielle allouée durant la MIS ne peut s'apparenter à un salaire.

g) Correspondre à l'exigence d'évaluation (art. 4b al 2 LASoc) :

- chaque MIS doit être évaluable,
- chaque MIS correspond à un contrat d'insertion sociale qui ne peut prévoir qu'une seule MIS à la fois,
- chaque MIS est l'objet d'une ou plusieurs évaluations intermédiaires et d'une évaluation finale.

h) Appliquer les conditions de validation des MIS

Les MIS qui ne figurent pas encore dans le catalogue MIS ainsi que les nouveaux concepts ou descriptifs d'activités suivant lesquels les tiers organisateurs vont réaliser des MIS doivent être validés par le service social cantonal avant d'être répertoriés dans le catalogue MIS (cf. chap. 4.5, 2^{ème} partie).

7. QUELS SONT LES ACTEURS IMPLIQUES DANS LE DISPOSITIF D'INSERTION SOCIALE ?

Le dispositif d'insertion sociale est mis en œuvre à partir des différents acteurs définis ci-dessous.

a) Les bénéficiaires des MIS

Les bénéficiaires de l'aide sociale peuvent s'engager dans une MIS visant à renforcer leurs compétences sociales et développer leur sociabilité. Les conditions d'accès aux MIS sont énumérées au chapitre 2, 2^{ème} partie. En échange, les bénéficiaires obtiennent :

- une aide matérielle non remboursable,
- un montant incitatif également non remboursable,
- un accompagnement personnalisé durant toute la démarche insertionnelle.

Cet engagement est défini dans un contrat d'insertion sociale (cf. chap. 8.2, 2^{ème} partie, Les modalités d'application des MIS), conclu avec la commission sociale, qui fixe les obligations des bénéficiaires et les prestations auxquelles ils / elles peuvent accéder.

Les bénéficiaires adressent leurs éventuelles réclamations et recours, conformément aux dispositions des articles 35 et ss de la LASoc, à la commission sociale puis au Tribunal administratif.

b) Les services sociaux régionaux

Les MIS constituent un nouvel instrument à disposition des services sociaux régionaux qui exercent un rôle majeur dans leur mise en œuvre. Il leur appartient de gérer et coordonner la démarche insertionnelle.

Leurs tâches consistent notamment à :

- mettre sur pied les MIS et suivre leur réalisation dans les différentes phases de la démarche insertionnelle (cf. chap 8, 2^{ème} partie, Stratégies d'insertion),
- transmettre à la commission sociale pour préavis puis approbation les propositions de MIS et les contrats de prestations,

-
- transmettre à la commission sociale pour approbation les contrats d'insertion sociale,
 - coordonner leurs interventions avec celles des ORP au moyen d'une convention de collaboration (fixant le contenu et les modalités) lors de transferts de prise en charge ou lorsque des MIS complémentaires aux PEQ-LEAC peuvent être envisagées (art. 18 al. 1 et 2 LASoc),
 - coordonner leurs interventions avec celles d'autres acteurs concernés par la démarche insertionnelle.

Il est important de préciser ici qu'en raison de leur rôle, les services sociaux régionaux ne peuvent pas être des tiers organisateurs de MIS.

c) Les commissions sociales

Elles sont l'instance chargée de prendre toutes les décisions concernant la mise en œuvre des MIS. D'une part, elles concluent avec les bénéficiaires les contrats d'insertion sociale qui leur sont transmis par le service social régional (art. 20 al. 1bis LASoc). D'autre part, elles concluent avec les tiers organisateurs prestataires un contrat de prestations fixant les dispositions pour l'organisation et la réalisation des MIS (art. 21 al. 1bis LASoc). Les commissions sociales transmettent au service social cantonal pour validation les nouvelles MIS et les nouveaux concepts ou descriptifs de tiers organisateurs qui ne figurent pas encore dans le catalogue MIS.

d) Le service social cantonal

Son rôle, conformément aux dispositions légales (art. 21 LASoc), consiste à :

- assurer la coordination du dispositif d'insertion sociale sur le plan cantonal,
- valider les nouvelles MIS, sur la base des concepts ou descriptifs transmis par les commissions sociales, ainsi que les tiers organisateurs qui les réalisent et qui ne figurent pas encore dans le catalogue MIS,
- constituer, mettre à jour et tenir à disposition des services sociaux régionaux un catalogue MIS,
- Mettre sur pied une formation spécifique liée à l'introduction des MIS.

e) Les tiers organisateurs

Ce sont les organismes chargés de la réalisation des MIS et dont l'activité sert de médiation pour développer les compétences sociales des bénéficiaires des MIS et leur permettre de trouver une forme de participation sociale.

Il y a deux sortes de tiers organisateurs (cf. chap. 5, 2^{ème} partie, Qui organise les activités réalisées dans le cadre des MIS ?) :

- Les organismes prestataires de MIS

Ils fournissent des prestations spécifiques dans le domaine de l'insertion sociale contre rétribution. Leur contribution est réglée avec la commission sociale concernée au moyen d'un contrat de prestations.

- Les organismes bénévoles

Ils ne fournissent pas de prestations spécifiques dans le domaine de l'insertion, mais ouvrent simplement la porte à leurs activités. Aucun contrat de prestations n'est prévu avec ces organismes.

Les organismes susceptibles d'offrir une MIS sont invités à transmettre au service social cantonal leur concept ou le descriptif de leurs activités, selon le canevas proposé, pour qu'il soit validé et inclus dans le catalogue des MIS.

f) Les offices régionaux de placement

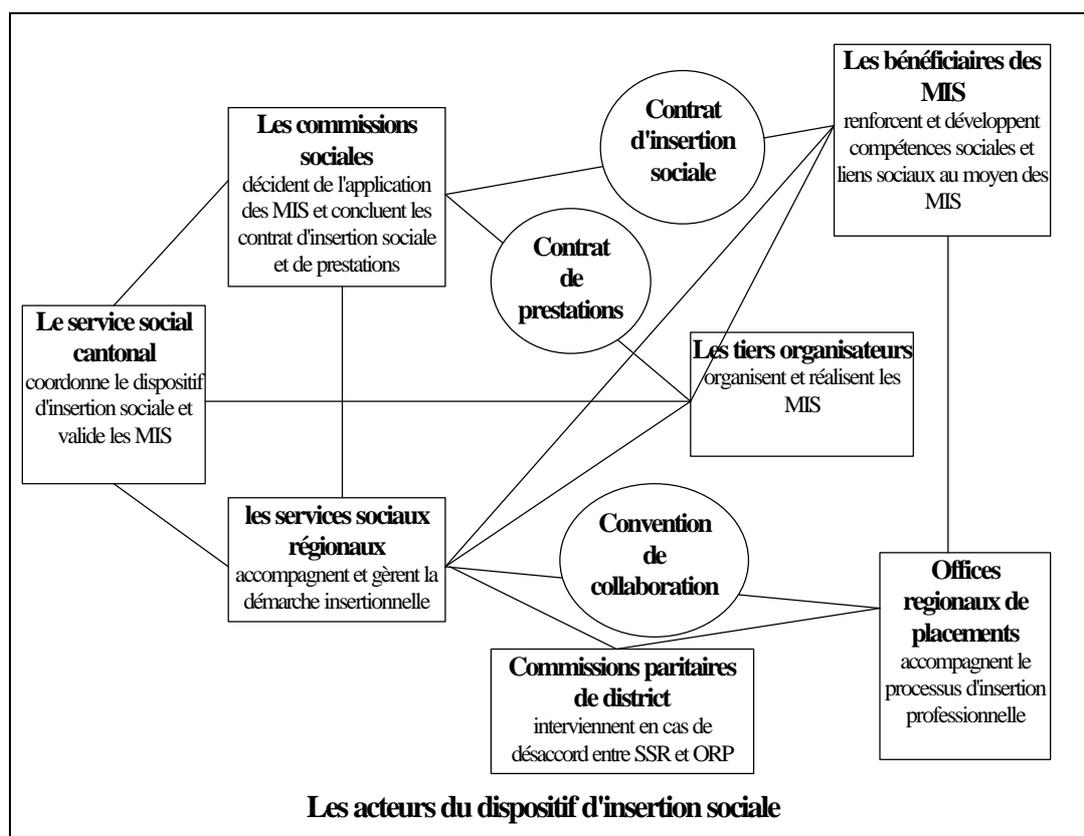
Ils remplissent toutes les tâches relevant de leur compétence dans le cadre de la collaboration avec les services sociaux régionaux destinés à entretenir un lien étroit entre l'insertion sociale et professionnelle.

g) Les commissions paritaires de district

Elles sont instituées pour arbitrer d'éventuels désaccords survenant entre AS des services sociaux régionaux et conseiller / conseillère en personnel des offices régionaux de placement, lors de procédure de transfert.

h) Les services sociaux privés et publics

D'une manière générale, l'ensemble des services sociaux peuvent être amenés, selon les besoins, à collaborer avec le dispositif d'insertion sociale LASoc.



8. EN QUOI CONSISTE LA STRATEGIE DU DISPOSITIF D'INSERTION SOCIALE ?

Pour mettre en œuvre les MIS et infléchir par ce moyen les parcours d'insertion vers une indépendance économique et sociale des bénéficiaires, la stratégie adoptée repose sur trois points d'appui :

- une démarche insertionnelle proposant une méthode d'approche,
- des modalités fournissant à cette démarche les moyens nécessaires,
- une procédure d'application prévoyant les étapes.

8.1. LA DEMARCHE INSERTIONNELLE

L'intervention visant à soutenir le processus d'insertion sociale au moyen de MIS s'appuie sur une **démarche de projet**.

L'anticipation est l'une des composantes essentielles de cette approche qui consiste à fixer les jalons nécessaires pour atteindre un objectif donné. Cette démarche vise à

établir une **stratégie** et à prévoir le parcours à suivre pour progresser dans le processus d'insertion sociale. La mise en œuvre de cette démarche doit évidemment être adaptée à la situation de chaque personne. Lorsque le processus d'exclusion est avancé, les personnes les plus fragilisées vivent au jour le jour. Ainsi, la démarche doit être très progressive et le premier pas est peut-être de retrouver l'envie de réaliser un projet à court terme.

La démarche insertionnelle comporte différentes **étapes** :

- elle débute par un bilan social destiné à situer le/la bénéficiaire de la MIS dans son processus d'insertion,
- sur la base des indications de ce bilan est identifié ensuite un projet d'insertion qui fixe des objectifs,
- puis il s'agit de trouver les MIS servant de moyens pour atteindre ces objectifs,
- enfin, chaque MIS est l'objet d'une évaluation destinée à vérifier les résultats obtenus grâce à elle. Le projet d'insertion sert de repère pour les évaluations intermédiaire et finale de la MIS.

Le **contrat** est également une autre composante essentielle de la démarche insertionnelle :

- il fixe les objectifs du projet d'insertion sociale,
- précise les droits et devoirs de chaque partenaire,
- rend visible et prévisible les actions entreprises,
- donne des garanties quant aux échéances et aux motifs de rupture de l'engagement réciproque des partenaires.

L'individualisation de la démarche insertionnelle est indispensable pour faire correspondre et ajuster les MIS à chaque situation. L'individualisation est le cadre technique qui permet d'adapter les outils d'insertion et qui favorise la qualité de l'engagement des bénéficiaires (car il est demandé à chacun /e selon ses capacités, ses moyens, etc.). Ainsi, la démarche insertionnelle part de la situation dans laquelle se trouve le/la bénéficiaire et le/la conduit progressivement vers une étape plus avancée dans le processus d'insertion. Par exemple, pour une personne ayant connu des difficultés de dépendance à l'égard de l'alcool, deux étapes seraient imaginables, avec deux MIS mixtes successives, à savoir :

- d'abord, une activité de développement personnel au sein d'un groupe d'aide à soi-même destinée à reprendre confiance et à retrouver une nouvelle stimulation,
- puis, au terme de 6 mois, le/la bénéficiaire de la MIS poursuit cette activité qui s'avère enrichissante et entame simultanément une seconde MIS sous la forme

d'une activité d'utilité sociale afin de retrouver un rythme proche de celui d'un emploi ordinaire. Lors de l'évaluation intermédiaire de cette dernière mesure, il est prévu une réinscription auprès de l'ORP pour envisager à terme une insertion professionnelle.

Pour atteindre son but, la démarche insertionnelle pourra s'appuyer sur une **pédagogie de la réussite** dont les modalités les plus fréquemment citées sont les suivantes :

- valoriser le potentiel des personnes au lieu de répertorier leurs lacunes,
- installer un climat de confiance favorisant la prise de risque et l'envie d'entreprendre de nouveaux projets,
- établir des liens créant de la reconnaissance et de l'appartenance,
- développer l'envie d'être sujet et de recouvrer la maîtrise de sa trajectoire.

8.2. LES MODALITES DE LA DEMARCHE INSERTIONNELLE

Différentes modalités sont à disposition pour mener la démarche insertionnelle.

a) Le bilan social

Le premier outil utilisé dans la démarche insertionnelle est le bilan social. Il consiste à dresser l'état de la situation de la personne pour laquelle une MIS est envisageable. Il existe pour cela différentes techniques (portefolio, histoire de vie, bilan de compétences, etc.). L'opération consiste à récolter l'ensemble des informations permettant d'identifier les besoins en matière d'insertion sociale et de définir un projet d'insertion sociale.

Le bilan social détermine les potentialités et capacités de la personne dans le besoin en tenant compte notamment de sa situation personnelle et familiale, de sa formation professionnelle, de son âge et de son état de santé.

b) Le projet d'insertion sociale

Dans un second temps, la démarche insertionnelle consiste à définir en collaboration avec la personne dans le besoin le projet d'insertion sociale. Ce projet part des ressources et des besoins en matière d'insertion sociale pour définir les objectifs à poursuivre. Elaboré de façon précise et concrète, il servira ensuite de repère lors des évaluations de la MIS. Il comporte également les moyens avec lesquels il est prévu d'atteindre les objectifs fixés.

c) Le contrat d'insertion sociale (cf. spécimen en annexe)

Ce contrat est l'une des formes sous laquelle peut être allouée l'aide matérielle. Il définit par ailleurs la MIS comme contre-prestation. Il fait donc appel à la participation réciproque des pouvoirs publics et du bénéficiaire.

Prestation et contre-prestation

Pour devenir bénéficiaire d'une aide matérielle, le demandeur peut souscrire à un contrat d'insertion sociale qui l'engage à fournir sa propre prestation. L'aide matérielle est par conséquent soumise à la condition de contre-prestation. En contrepartie de l'aide matérielle, le bénéficiaire est tenu d'adhérer à des mesures d'insertion sociale. De leur côté, les autorités communales et cantonales s'engagent d'une part à verser une aide matérielle au bénéficiaire pour une durée équivalente à celle de sa mesure d'insertion et, d'autre part, à lui procurer une activité insertionnelle. L'obligation des parties naît de l'engagement réciproque.

Nature du contrat

La nature juridique du contrat d'insertion sociale est celle d'un contrat de droit administratif. Cela signifie qu'il est subordonné à une décision administrative. Il ne s'apparente en aucun cas à un contrat de travail. Par conséquent, le bénéficiaire n'est pas astreint à cotiser aux assurances sociales.

Assurance accident et RC

En ce qui concerne l'assurance accident et responsabilité civile, il y a lieu de considérer chaque mesure d'insertion sociale en particulier. Compte tenu de la nature juridique du contrat d'insertion sociale, la couverture de ces deux assurances est en principe à la charge du bénéficiaire. Toutefois, lorsque l'activité d'insertion comporte une part productive représentant un intérêt pour l'agent d'insertion (MIS de participation sociale et MIS d'utilité sociale), ce dernier exerce un rôle assimilable à celui d'un employeur. Il appartient donc à ce dernier de prendre les dispositions nécessaires.

Aide matérielle non imposable ni saisissable

L'aide matérielle accordée dans le cadre du contrat d'insertion sociale (y compris le montant incitatif) est une prestation d'aide sociale. A ce titre elle n'est pas imposable ni saisissable.

Eléments du contrat

Outre la mesure d'insertion sociale reconnue comme contre-prestation, le contrat indique la définition du projet d'insertion et les moyens envisagés pour le réaliser, les engagements pris par les parties, les prestations versées au bénéficiaire, la durée du contrat, son coût et les conditions de sa réalisation ainsi que toute autre condition particulière liée à son exécution.

d) Le contrat de prestations (cf. spécimen en annexe)

Au terme de la négociation de la mesure d'insertion sociale avec un organisme prestataire, un contrat de prestations est signé entre la commission sociale et cet organisme. Le contrat de prestations comprend notamment les indications figurant dans le concept de la mesure d'insertion sociale (cf. chap. 5, 2^{ème} partie, Qui organise les activités réalisées dans le cadre des MIS ?).

e) L'évaluation des MIS

La mise en œuvre d'une MIS repose sur un programme prévoyant des objectifs réalisables, dans un délai prévisible, au moyen d'une activité clairement définie soit par un concept (dans le cadre d'un contrat de prestations), soit par un descriptif (pour les activités menées uniquement sur base d'un contrat d'insertion sociale). Les deux servent à préciser concrètement les résultats recherchés par une MIS et la démarche pour y parvenir. Dans le premier cas, c'est le tiers organisateur prestataire de la mesure qui doit soumettre le concept de son programme au service social régional concerné. Dans le deuxième cas, c'est le service social régional promoteur de la MIS qui se charge de dresser un descriptif de la mesure.

Ces exigences préliminaires sont nécessaires pour disposer des critères à partir desquels sont effectués les bilans intermédiaires et finaux qui doivent être réalisés pour chaque MIS. Ces bilans identifient des indicateurs précis permettant de constater les résultats obtenus et de prévoir un éventuel ajustement de la mesure ou/et les jalons de la prochaine étape du projet d'insertion.

Les modalités d'évaluation varient selon les tiers organisateurs. Les organismes prestataires participent aux évaluations des mesures d'insertion, contrairement aux organismes bénévoles.

8.3. PROCEDURE D'APPLICATION DES MIS

Les étapes de l'application des mesures d'insertion sociale sont les suivantes (cf. en annexe le schéma de la procédure) :

1. Examen d'une demande de MIS

L'assistant social ou l'assistante sociale (l'AS) du service social régional examine l'éventuelle application d'une MIS en vérifiant si la personne peut bénéficier de l'aide sociale et si une MIS est pertinente dans sa situation.

2. Réalisation d'un bilan social et identification des besoins en matière d'insertion sociale.

L'AS détermine avec le/la bénéficiaire les priorités dans le processus d'insertion sociale.

3. Elaboration d'un projet d'insertion et choix de la MIS

L'AS détermine avec le/la bénéficiaire les objectifs du projet et les moyens pour y parvenir, c'est-à-dire la mesure d'insertion adéquate. Il s'agit d'examiner à ce stade l'articulation du projet avec la perspective d'une insertion professionnelle et prendre, le cas échéant, les mesures nécessaires dans le cadre d'une collaboration avec l'ORP (notamment inscription du / de la bénéficiaire auprès d'un ORP).

4. Mise sur pied d'une mesure d'insertion

La mesure souhaitée est déjà disponible dans le catalogue des MIS, si non elle doit être créée. Dans le premier cas, l'AS et le bénéficiaire de la MIS négocient une mesure avec un tiers organisateur. Dans le deuxième cas, l'AS doit chercher un tiers organisateur susceptible d'offrir une activité correspondant aux objectifs fixés dans le projet d'insertion. Une mesure est alors négociée avec ce tiers organisateur, et le concept de la mesure proposée est transmis, après aval de la commission sociale, au service social cantonal pour être validé puis inséré dans le catalogue MIS.

5. Elaboration du contrat d'insertion sociale et d'un contrat de prestations

L'AS établit un contrat d'insertion sociale avec le bénéficiaire et prévoit un contrat de prestations avec le tiers organisateur prestataire de services. Il transmet les deux contrats à la commission sociale compétente pour décision.

6. Réalisation de la MIS et évaluation(s) intermédiaire(s)

L'AS évalue avec le / la bénéficiaire et le tiers organisateur l'application de la MIS et veille à apporter les correctifs nécessaires en rapport avec le bilan social et le contrat d'insertion sociale.

7. Clôture de la MIS

L'AS procède à l'évaluation finale avec le bénéficiaire et le tiers organisateur et prévoit l'étape ultérieure du processus d'insertion.

8. Facturation des MIS

L'aide matérielle accordée durant le contrat d'insertion sociale ainsi que les frais de fonctionnement des tiers organisateurs (salaires + frais d'exploitation) sont réparties à raison de 50 % pour l'Etat et 50 % pour les communes.

9. QUELS AVANTAGES PROCURE POUR LE/LA BENEFICIAIRE L'ENGAGEMENT DANS UNE MIS ?

L'engagement d'une personne dans le besoin dans une MIS peut être motivé par les avantages suivants :

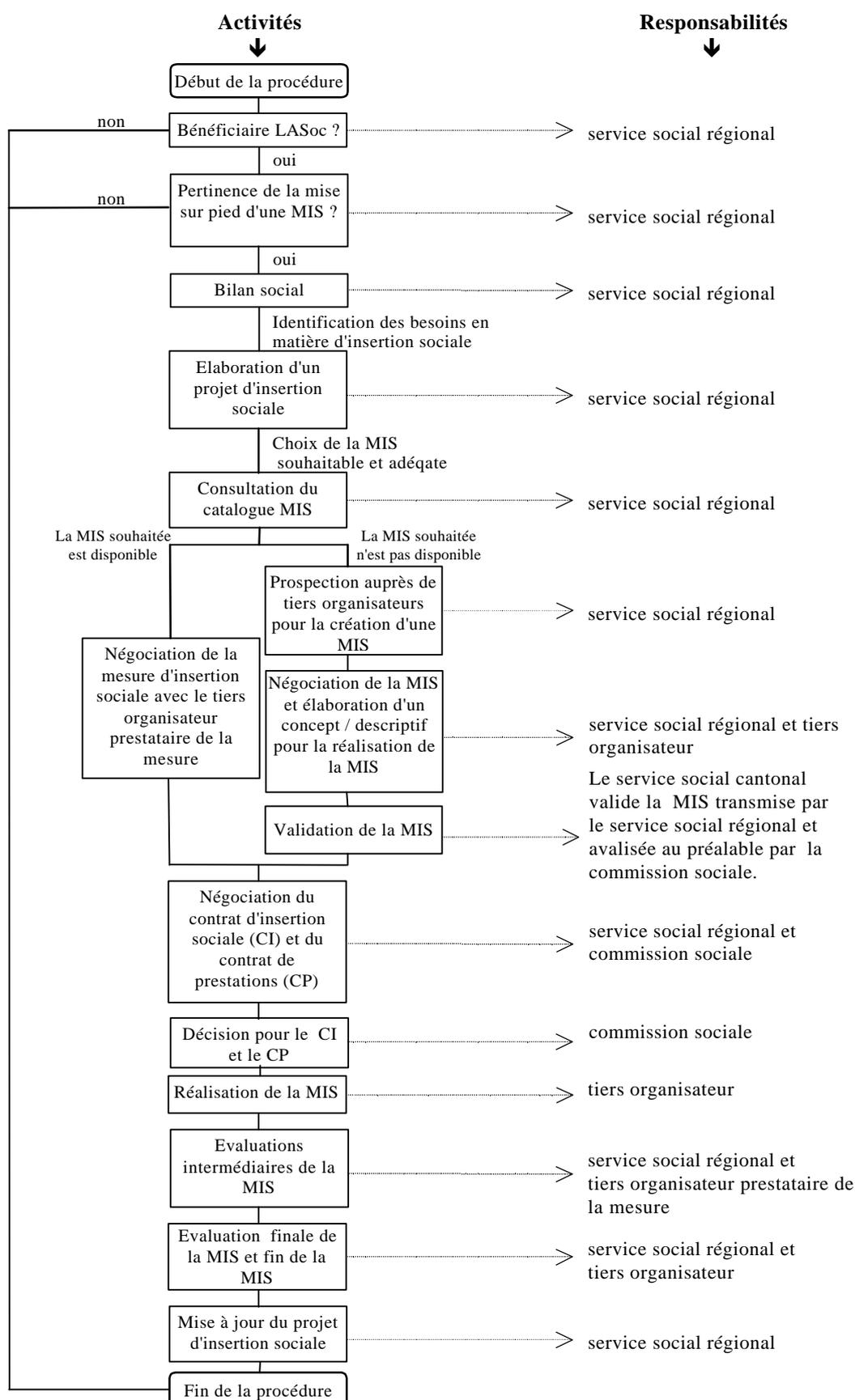
- l'aide matérielle allouée durant le contrat d'insertion sociale n'est pas remboursable,
- un montant incitatif est accordé (également non remboursable),
- un accompagnement personnalisé est offert durant toute la démarche insertionnelle,
- une mesure d'insertion personnalisée est proposée,
- un nouveau rapport peut s'établir avec les assistants sociaux et assistantes sociales.

Ruth Lüthi
Conseillère d'Etat

Fribourg, novembre 1999

Annexes ment.

Procédure d'application des MIS



GLOSSAIRE

AI	: Assurance invalidité
AS	: Assistant social, assistante social
AVS	: Assurance vieillesse et survivants
LACI	: Loi fédérale sur l'assurance chômage
LEAC	: Loi sur l'emploi et l'aide aux chômeurs
LASoc	: Loi sur l'aide sociale
MIS	: Mesure d'insertion sociale
ORP	: Office régional de placement
PEQ	: Programme d'emploi qualifiant
SSR	: Service social régional