

Chômage et addiction

Coopération entre le domaine de l'aide aux personnes dépendantes, les services de l'emploi et ceux de l'intégration professionnelle : recommandations

CONTEXTE

L'existence de nombreux liens sélectifs et de causalité entre le chômage et l'addiction est prouvée scientifiquement. Plus de 50 études menées dans la quasi-totalité des pays de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) prouvent que les chômeurs souffrent plus souvent d'addictions que les personnes actives professionnellement¹. Les taux de prévalence accrus dans cette catégorie de population sont à la fois imputables au fait que les problèmes d'addiction augmentent le risque de se retrouver au chômage (lien sélectif) et que le chômage favorise les problèmes d'addiction (lien de causalité). Les recherches internationales montrent également que l'exercice d'une activité lucrative pendant et immédiatement après le traitement d'une addiction constitue un important facteur de protection permettant d'éviter la rechute et que les chômeurs présentent des besoins accrus en matière de prévention et de thérapie. Qu'en est-il en pratique en Suisse ? Comment apporter un soutien adéquat aux professionnels du domaine des addictions et à ceux des services de l'emploi ou de l'intégration professionnelle face à cette double problématique ? Comment encourager la coopération entre ces deux secteurs, dans l'intérêt des chômeurs en proie à des problèmes d'addiction ?

Pour traiter ces questions, l'association Fachverband Sucht (FS) et le Groupe d'experts Formation Dépendances (GFD) ont organisé le 5 juin 2014, sur mandat de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), une conférence spécialisée sur le thème « Chômage et addiction ». La manifestation s'adressait aux spécialistes de la prévention de l'addiction et de l'aide aux personnes dépendantes ainsi qu'à ceux de l'intégration professionnelle et de l'emploi. Elle a donné lieu à des ateliers de discussion qui ont mis en lumière les difficultés dans la coopération entre ces deux secteurs d'activité et les possibilités, voir la nécessité, d'agir pour enrayer la spirale infernale du chômage et de l'addiction en Suisse². Les résultats de la conférence ont été approfondis lors d'une séance de suivi qui a réuni, le 27 juin 2014, des représentants de l'association FS, du GFD, de l'OFSP, de l'Association des offices suisses du travail (AOST) et d'Infodrog. Les recommandations ci-après sont basées aussi bien sur les résultats (*outputs*) des ateliers de discussion effectués au cours de la conférence spécialisée que sur les réflexions qui ont été menées lors de la séance de suivi susmentionnée. En guise de complément, des réflexions sur les « bonnes pratiques » ont été présentées par le Professeur Dieter

¹ Présentation (en allemand) du P^r Dieter Henkel, Institut de recherche en matière de dépendances de la Haute école spécialisée de Francfort sur le Main (ISFF), lors de la conférence sur le thème « Chômage et addiction » qui s'est tenue le 5 juin 2014 à Zurich Cf. l'article de la revue Panorama sur le sujet (en français). <http://www.fachverbandsucht.ch/index.php?p=147>

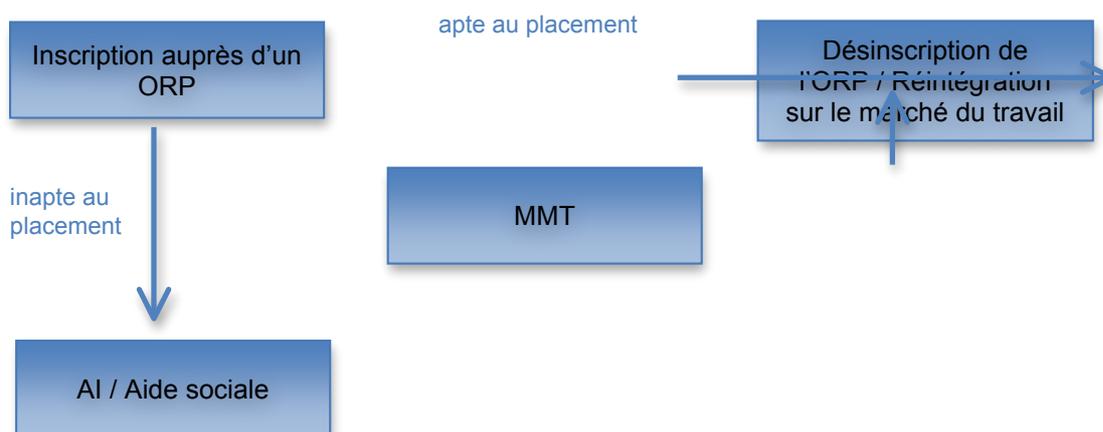
² Les documents relatifs à la conférence peuvent également être téléchargés sur le site de l'association Fachverband Sucht (cf. lien ci-dessus).

Henkel, l'un des chercheurs les plus réputés de l'espace germanique dans ce domaine. Lors de la conférence, ce dernier a évoqué les corrélations scientifiquement prouvées entre le chômage et l'addiction. Les recommandations ont été adoptées par les associations spécialisées (Fachverband Sucht, Groupement Romand d'Etude des Addiction/GREA, Ticino Addiction) et par le GFD.

Les auteurs des recommandations ci-après sont conscients du fait que la double problématique « Chômage et addiction » ne constitue qu'un aspect du thème général « Travail et addiction ». Ils ont cependant renoncé à élargir le champ de ces recommandations car la conférence et les discussions qui en ont découlé étaient centrées sur le chômage.

Apport d'une collaboration entre les professionnels de l'aide aux personnes dépendantes avec ceux des services de l'emploi et de l'intégration professionnelle

Le schéma ci-après représente de manière simplifiée et non exhaustive le système de la caisse d'assurance-chômage par rapport à la problématique de l'addiction.



Quand un chômeur s'inscrit auprès d'un office régional de placement (ORP), on commence généralement par vérifier s'il est apte au placement. Dans la négative, il peut s'inscrire auprès de l'aide sociale ou de l'assurance invalidité (AI). Si le chômeur en question est jugé potentiellement apte au placement, il est aidé dans sa recherche d'emploi et il est désinscrit de l'ORP une fois qu'il est réintégré sur le marché du travail. Si les collaborateurs de l'ORP jugent qu'il a besoin d'aide pour améliorer son « aptitude au placement », des mesures relatives au marché du travail (MMT) peuvent être demandées ou ordonnées en sa faveur. Il s'agit de mesures spéciales, notamment de formation et d'emploi, qui sont généralement proposées par des prestataires externes.

Par rapport au problème de l'addiction, cela implique que pour les personnes dépendantes ou à risque, qui ne sont pas identifiées comme telles ou dont le comportement est interprété de manière erronée, les perspectives de succès d'une insertion professionnelle sont nettement diminuées. La personne au chômage peut aussi, par conséquent, être jugée inapte au placement et perdre ainsi ses droits aux indemnités de l'assurance-chômage. Les personnes dépendantes ou risquant de le devenir ne remplissent généralement pas ou pas automatiquement, a priori, les critères de l'aptitude au place-

ment³ : on a tendance à leur prêter une instabilité physique et/ou psychique, à les considérer comme non fiables, incapables d'être ponctuelles, souffrant de troubles du comportement, manquant de persévérance, etc. – autant de caractéristiques qui peuvent effectivement être mise en relation avec la maladie de la dépendance. Il serait toutefois inadéquat de conclure que les personnes dépendantes ou risquant de le devenir sont par nature inaptes au placement. Une personne considérée à tort comme inapte au placement a la possibilité de contester ce jugement. Une évaluation approfondie et une intervention rapide auront un effet positif sur l'intégration professionnelle à moyen et à long terme, ainsi que sur le réseau des acteurs de la santé publique et des assurances sociales au sens large, notamment l'AI et l'aide sociale. En pratique, on constate en effet qu'avec l'aide d'un traitement de substitution et/ou d'une prise en charge, la plupart des personnes dépendantes arrivent à travailler.

La thématization et/ou le traitement de la problématique de l'addiction seraient donc judicieux pour ces personnes et leur réseau d'accompagnement. Il conviendrait de créer les conditions-cadres à cet effet en prenant des mesures relatives au marché du travail, notamment parce que les spécialistes de l'intégration professionnelle disposent souvent de plus de temps que les conseillers ORP pour créer une relation de confiance et prodiguer les activités de soutien et de conseil nécessaire. Pour ce faire, des offres axées sur la problématique des addictions doivent cependant être proposées, ce qui nécessite une bonne coopération avec les centres spécialisés.

Une collaboration constructive avec les spécialistes de l'aide aux personnes dépendantes est pertinente non seulement pour les spécialistes de l'intégration professionnelle mais aussi pour le personnel des ORP. En effet, le fait d'associer des professionnels du domaine des addictions aux formations des conseillers ORP ou à la conception d'instruments de soutien à leur travail contribuera finalement à faciliter la réintégration des personnes concernées sur le marché du travail et à décharger les conseillers ORP en orientant ces personnes vers les centres spécialisés.

³ Concernant les bases légales de l'aptitude au placement, cf. art. 15, LACI (loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité) : <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19820159/index.html>
ou le Bulletin LACI : http://www.espace-emploi.ch/dateien/Kreisschreiben/F-Bulletin_LACI_IC_2014.pdf (points B219 à B247)

RECOMMANDATIONS

Recommandations au niveau stratégique

1. Mise en place de directives supra-cantoniales sur le thème « Addiction et aptitude au placement » pour les conseillers ORP

Des directives (circulaires) du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) sur le thème « Addiction et aptitude au placement » donneraient aux conseillers ORP davantage d'assurance face aux personnes dépendantes, permettraient de lutte contre la stigmatisation et rendraient ce thème moins tabou. Elles doivent donc être encouragées.

Mise en œuvre : L'OFSP étudie avec les responsables du SECO les mesures déjà en place en matière d'emploi et de santé mentale, ainsi que la nécessité de réaliser des directives nationales.

2. Intégration des centres spécialisés dans le domaine de l'addiction au sein de la collaboration interinstitutionnelle (CII)

Selon le rapport de recherche « Santé mentale et emploi : Suisse » publié par l'OCDE⁴, « la collaboration interinstitutionnelle (CII) s'est imposée comme un objectif central, initialement pour aider les individus aux besoins complexes, qui risqueraient le plus de se trouver ballotés d'un système à l'autre (chômage, invalidité, aides sociales) » (p.19). Cependant, le secteur de la santé n'est souvent pas intégré dans le processus, un aspect crucial pour les patients atteints de troubles psychiques. Aussi l'OCDE recommande-t-elle aux décideurs suisses d'améliorer la CII pour les personnes atteintes de troubles mentaux :

« Elargir la collaboration interinstitutionnelle (CII) en plaçant le système de santé sur un pied d'égalité avec les autres partenaires, en constituant des réseaux avec les employeurs et en améliorant les incitations financières à l'intention des acteurs principaux » (p.14)

Comme les organisations et les centres spécialisés dans le domaine de l'addiction font partie intégrante du système de santé, ils bénéficieraient de l'intégration de ce secteur dans la CII, raison pour laquelle il conviendrait de tout mettre en œuvre pour la mener à bien. Ce faisant, on institutionnaliserait la coopération des acteurs concernés par cette double problématique.

Mise en œuvre : Les autorités du marché du travail doivent être sensibilisées à la santé mentale en général, mais aussi, plus particulièrement, à la problématique de l'addiction qui en constitue un aspect. Des mesures doivent être prises pour élargir la CII aux centres spécialisés dans le domaine de

⁴ OCDE (2014) *Santé mentale et emploi : Suisse*. Santé mentale et emploi, Éditions OCDE. Les numéros de pages indiqués sont ceux du document qui peut être téléchargé à l'adresse : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264205192-fr>.

l'addiction, aussi bien au plan national⁵ qu'au plan cantonal. En termes de bonnes pratiques, on pourra notamment s'inspirer des modèles mis en place par les cantons d'Argovie (Pforte Arbeitsmarkt⁶), de Zurich (procédure-type pour les collaborateurs ORP suspectant un problème d'addiction), du Valais et de Zoug, qui fonctionnent bien.

3 Intégration du thème de l'addiction dans la formation et la formation continue des conseillers ORP

L'intégration du thème de l'addiction est recommandée aussi bien dans les formations initiales et les formations continues des nouveaux collaborateurs au sein des ORP que dans la formation continue des conseillers ORP menant à un diplôme en RH.

Mise en œuvre : La formation initiale des conseillers ORP est certes cantonale mais les bases et les thèmes peuvent être fixés par l'Association des Offices Suisses du Travail (AOST). Celle-ci pourrait jouer un rôle pour favoriser les offres de formation sur l'addiction valable pour tous les cantons. Un autre moyen d'ancrer le thème de l'addiction dans les formations des conseillers ORP est de l'introduire dans leur formation continue : après cinq ans, ceux-ci doivent acquérir une qualification dans le domaine des RH (brevet fédéral de spécialiste RH centré sur le service public de l'emploi et sur le conseil en recrutement). Un module correspondant, spécifiquement axé sur l'addiction, pourrait être proposé dans le cadre de la révision du plan d'études-cadre.

⁵ Cf. Comités nationaux de pilotage et de coordination CII : <http://www.iiz.ch/dynasite.cfm?dsamid=103248>

⁶ Pour un supplément d'information (en allemand) : <http://www.pforte-arbeitsmarkt.ch>

Recommandations au niveau opérationnel

4 Multiplication des exemples de bonne pratique

Pour ce qui est de la collaboration entre les établissements de traitement résidentiel de la dépendance et les offices cantonaux responsables des mesures relatives au marché du travail, le centre Südhang dans le canton de Berne, et le centre Mühlhof dans le canton de Saint-Gall sont des exemples de coopération réussie qui pourraient être reprises pas d'autres cantons.

Mise en œuvre : Il convient d'identifier les éléments et les facteurs de succès généralement valables de ces projets et d'élaborer des recommandations en vue de leur mise en œuvre dans d'autres cantons. À cette fin, la création d'un groupe de travail composé de représentants des projets susmentionnés et d'acteurs suprarégionaux des domaines de la dépendance et du marché du travail serait bienvenue.

5 Formation continue des professionnels du domaine de l'addiction concernant les procédures et les structures de travail des offices régionaux de placement ainsi que les mesures relevant du droit du travail

Des connaissances de base sur les structures des ORP et de l'insertion professionnelle devraient pouvoir être proposées aux professionnels du domaine des addictions, notamment pour ceux qui n'ont qu'une expérience limitée en la matière. D'autres acteurs concernés par le thème « Travail et addiction » (comme l'AI ou l'aide sociale) peuvent aussi en bénéficier si nécessaire⁷. Il est important à cet égard que les professionnels du domaine des addictions connaissent les conditions-cadre et les marges de manœuvre dont disposent leurs homologues pour développer une collaboration fructueuse avec eux. Ces formations les préparent à nouer des contacts avec les ORP pour y présenter leurs propres offres de formation en matière d'addiction.

Mise en œuvre : Une première mesure de sensibilisation a déjà eu lieu en Suisse allemande, au travers de la conférence « Chômage et addiction ». Les prochaines étapes consisteront à recueillir des connaissances pertinentes concernant les structures et les procédures des services de l'emploi et de l'intégration professionnelle (voire éventuellement de l'AI et des services sociaux), à élaborer un argumentaire présentant les apports d'une collaboration des acteurs impliqués et à proposer le tout dans de brèves formations continues pour les professionnels du domaine des addictions. Les associations professionnelles pourraient être les artisans de la mise en œuvre de ces mesures.

⁷ Voir à ce sujet le projet européen INWORK sur le thème de l'insertion professionnelle. Le partenaire suisse de ce projet est le Réseau Contact : http://www.contactnetz.ch/fr/inwork-project_content---1--1105.html.

6 Formations régionales en matière de repérage de consommations problématiques pour conseillers ORP et spécialistes de l'intégration professionnelle

Selon le rapport de recherche susmentionné, l'OCDE recommande de « **développer les compétences permettant de traiter les troubles mentaux dont souffrent fréquemment les clients des offices régionaux de placement (ORP) et des bureaux d'aide sociale** » (p. 14).

Par analogie, il convient de renforcer les compétences permettant de traiter les troubles liés à l'usage d'une substance. Concrètement, cela signifie que parallèlement à l'intégration du thème de l'addiction au niveau national dans les formations et les formations continues des collaborateurs des ORP (cf. à cet égard la recommandation 3), des formations sont également recommandées au niveau régional pour les collaborateurs des ORP et les autorités du marché du travail, dispensées par les professionnels du domaine des dépendances. Celles-ci doivent permettre de mieux outiller les professionnels face aux situations rencontrées d'addiction, ainsi que de lutter contre la stigmatisation et les tentations de pénaliser des personnes malades. Cette recommandation vise aussi à renforcer la reconnaissance des professionnels du domaine des addictions par leurs homologues des ORP / des services traitant du marché du travail et leur collaboration.

Ces formations apprennent notamment à repérer les problèmes d'addiction, à connaître les effets d'une dépendance sur le mode de vie et à comprendre les liens sélectifs et de causalité de la dépendance et du chômage. La conception d'une offre de formation en ligne (pour un apprentissage autonome) ou son intégration dans les instruments qui existent déjà dans ce domaine – idéalement en combinaison avec un enseignement traditionnel – sont des pistes à explorer. Le but n'est pas de transformer les conseillers ORP en spécialistes des addictions mais de leur donner les outils pour identifier les problèmes de consommation et de savoir quoi en faire (intervention précoce). Cela suppose notamment de savoir comment aborder ce thème avec eux et de les motiver à se faire suivre dans un centre régional spécialisé dans le domaine de l'addiction ou à prendre d'autres mesures.

Pour donner une base à ces formations, il convient d'inciter les membres de la Conférence des délégués cantonaux aux problèmes [d'addictions](#) (CDCA) à prévoir des ressources dans les mandats confiés aux centres spécialisés dans le domaine de l'addiction (institutions) pour les prestations de services qu'ils fournissent aux services des ORP / services traitant du marché du travail ainsi que pour la mise en réseau de ces centres avec les structures locales / cantonales du marché du travail.

Mise en œuvre : Les associations professionnelles et les institutions des centres régionaux spécialisés dans le domaine de l'addiction sont les plus aptes à organiser des formations ou des programmes d'apprentissage sur le thème de l'addiction pour les collaborateurs des ORP et les spécialistes de l'insertion professionnelle. Pour leur formation et la conception du matériel didactique, une collaboration des associations spécialisées dans le domaine de l'addiction avec Insertion Suisse ou l'AOST pourrait être souhaitable. Il convient de veiller à ce que le repérage précoce ainsi que le triage, lorsqu'un risque d'addiction est suspecté, fassent partie des thèmes abordés lors de l'élaboration des formations pour les collaborateurs des ORP et les spécialistes de l'insertion professionnelle.

CONCLUSION

En résumé, au niveau stratégique, des directives supracantoniales pour les conseillers ORP, l'élargissement de la collaboration interinstitutionnelle (CII) au domaine de l'addiction et l'ancrage d'enseignements spécifiques sur les dépendances dans les processus de travail du service régional de l'emploi à travers la formation et la formation continue des conseillers ORP pourraient contribuer nettement à améliorer la situation des personnes concernées par la double problématique. En multipliant les exemples de bonne pratique des modèles de coopération qui fonctionnent bien (entre les institutions d'aide aux personnes dépendantes et les ORP ou les autorités du marché du travail) et en formant correctement les professionnels des deux secteurs, il sera possible d'aboutir, dans la pratique, à une meilleure prise en charge des personnes inscrites au chômage présentant un risque d'addiction ou étant dépendante, que ce soit pour leur problème de dépendance ou leur problème professionnel. Il s'agit de permettre aux deux aspects de se renforcer plutôt que de se nuire mutuellement.